Revista de Administración Pública

111

Tomo I
Vol. XL

ANTOLOGÍA CONMEMORATIVA

Aniversario
1955 - 2005

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.

COMITÉ EDITORIAL

José Carreño Carlón
Presidente
Gildardo Campero Cárdenas
Alejandro Carrillo Castro
Renward García Medrano
Jorge Ruiz Dueñas
Consuelo Sáizar Guerrero

ISSN 0482-5209
Publicación Periódica
Registro Número 102 1089
Características 210241801
Certificado de Licitud de Título Número 2654
Certificado de Licitud de Contenido Número 1697

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.,
Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca, Col. Palo Alto,
05110 Cuajimalpa, D.F.
Tel. 5081-2600
www.inap.org.mx

Impreso en México
Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente personales de sus autores. La Revista, el INAP o las instituciones a las que están asociados los autores no asumen responsabilidad por ellas.
Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando no sea con fines de lucro.

Diseño de Portada: Alejandra Montes Bastidas

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
SECCIÓN MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

CONSEJO DIRECTIVO

Alejandro Carrillo Castro
Presidente

Xavier Ponce de León
Vicepresidente

José Ángel Gurría Treviño
Vicepresidente para Asuntos Internacionales

José Cárdenas Cavazos
Vicepresidente para los Institutos de Administración Pública de las Entidades Federativas

CONSEJEROS

Gloria Brasdefer Hernández
Irma Cué Sarquís
Sergio García Ramírez
Armando López Fernández
María Angélica Luna Parra Trejo L.
Ramón Muñoz Gutiérrez
María del Carmen Pardo
Elías Rafful Vadillo
Eduardo Romero Ramos
Fernando Serrano Migallón
Diego Valadés
Luis Vázquez Cano

CONSEJO DE HONOR

Andrés Caso Lombardo
Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás

MIEMBROS FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
F. Jorge Gaxiola
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

COORDINACIONES

Investigación
Gildardo Héctor Campero Cárdenas

Consultoría
Blanca Holguín Quiñones

Profesionalización
y Actualización
Elena Jeannetti Dávila

Servicios Administrativos
Luis Lara Rubio

ÍNDICE
TOMO I

Presentación.....XIII

INAP, Medio Siglo de Contribuir al Mejoramiento de la Administración Pública.....XV

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. El Instituto de Administración Pública de México. *Antonio Carrillo Flores (RAP 1, 1956)*.....3

2. La Revista de Administración Pública en su Número 100. *José Natividad González Parás (RAP 100, 1999)*.....7

HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3. Los Nudos Históricos de la Administración Pública. *José Juan Sánchez (RAP 100, 1999)*.....13

4. Del Centralismo Primitivo al Ilustrado en la Política y la Administración. *Romeo Flores Caballero (RAP 34, 1978)*.....41

5. Presidentes de México. *José Iturriaga (RAP 8, 1958)*.....59

6. Facultades que Otorga la Ley al Poder Ejecutivo para la Toma de Decisiones. *Adolfo Lugo Verduzco (RAP 21, 1970)*.....71

7. Evolución de la Administración Pública 1821-1958. *Carlos Sierra (RAP 10, 1958)*.....75

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA Y SUS REFORMAS

8. Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Mexicana (1958). *Gabino Fraga Magaña (RAP edición especial, 1982)*.....83

9. Legislación Administrativa Mexicana. La Nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. *César Augusto Izaguirre Rojo (RAP 10, 1958)*.....113

10. Comentarios a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de Diciembre de 1958, Vigente a Partir del 1° de Enero de 1959. *Horacio Castellanos Coutiño (RAP 10, 1958)*.....125

11. Diagnosis Administrativa del Gobierno Federal. *Álvaro Rodríguez Reyes (RAP 16, 1964)* (Se anexa artículo de RAP 17 del mismo autor sobre "La Reforma Administrativa del Gobierno Federal") 141

12. Dictamen de la Comisión de Estudio sobre los Sistemas y Procedimientos de Administración Pública. *Andrés Caso Lombardo (RAP 17, 1964)*.....183

13. Base Institucional de la Reforma Administrativa. *María García Díaz (RAP 17, 1964)*.....219

14. Programa de Reformas a la Administración Pública para Adecuarla a las Necesidades del Desarrollo. *Gustavo Martínez Cabañas y Alejandro Carrillo Castro (RAP 21, 1970)*.....227

15. Programa Actual de Reforma Administrativa (1971-1976). *Porfirio Muñoz Ledo (RAP 22, 1971)*.....229

16. Los Marcos de la Reforma de la Administración. *Fernando Solana Morales (RAP 22, 1971)*.....235

17. Reforma Administrativa para el Desarrollo Económico y Social (1976-1982), *Alejandro Carrillo Castro (RAP 31/32, 1977)*.....243

18. La Simplificación de la Administración Pública Federal. *Xavier Ponce de León (RAP 65/66, 1986)*.....263

19. La Modernización de la Administración Pública: La Reforma al Sistema Presupuestario. *José Ángel Gurría Treviño (RAP 100, 1999)*.....275

20. Agenda Actual de la Administración Pública: Una Visión Iberoamericana. *Ramón Muñoz Gutiérrez (RAP 110, 2004)*.....289

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL Y SUS REFORMAS

21. Las Entidades Paraestatales en México. Origen, Evolución y Perspectivas. *Jorge Tamayo (RAP 82, 1992)*.....297

22. Las Empresas Públicas en la Economía Nacional. *Enrique Serna Elizondo (RAP 42, 1980)*.....319

23. Productividad, Eficacia y Eficiencia en la Empresa Pública. *Mario M. Rozenstein Szraiber (RAP 59/60, 1984)* 339

24. Las Empresas de Participación Estatal Minoritaria. *Irma Cué de Duarte (RAP 51, 1982)*.....357

25. El Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. *María Elena Vázquez Nava (RAP 77, 1990)*.....373

26. Análisis de la Estrategia de Repliegue Estatal en el Sector Industrial Mexicano. *Enrique Cabrero Mendoza (RAP 73, 1989)*.....377

27. Una Tendencia Mundial: La Privatización. *Elena Jeannetti Dávila (RAP 76, 1990)*.....397

FEDERALISMO Y ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL

28. Las Formas de Organización Administrativa Federal. *Andrés Serra Rojas (RAP 31/32, 1977)*.....411

29. La Posición de los Municipios en la Estructura Constitucional y Administrativa en México. *Gustavo Martínez Cabañas (RAP 33, 1978)*.....427

30. La Reforma Administrativa Municipal. *Raúl Martínez Almazán (RAP 25, 1973)* 435

31. Futuro de la Administración Pública Estatal y Municipal en México. *Ignacio Pichardo Pagaza (RAP 27, 1975)*.....439

32. Federalismo y Descentralización Administrativa. *Mario Moya Palencia (RAP 27, 1975)*.....447

33. Burocracia Federal en los Estados de la República. Descentralización y Desconcentración. *Sergio Elías Gutiérrez Salazar (RAP 67/68, 1986)*.....459

Resúmenes / Abstracts.....467

TOMO II

PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO

34. La Administración Pública en los Planes Nacionales de Desarrollo. *Rafael Mancera Ortiz (RAP 1, 1956)*

35. La Administración Pública como Instrumento para el Desarrollo Económico. *Ricardo Torres Gaitán (RAP 17, 1964)*

36. Comisión de Inversiones. *Raúl Salinas Lozano (RAP 5, 1957)*

37. Planeación y Reforma Administrativa. *ErnestinaVidal (RAP 17, 1964)*

38. El Estado y el Desarrollo Económico. *Jesús Reyes Heroles (RAP 16, 1964)*

39. La Prognosis Administrativa y los Escenarios del Futuro. *José Galván Escobedo (RAP 55/56, 1983)*

40. Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Presentación. *Miguel De la Madrid Hurtado (RAP 55/56, 1983)*

EL CONTROL ADMINISTRATIVO

41. El Departamento de Contraloría 1917-1933. *Omar Guerrero (RAP 57/58, 1984)* (incluye el artículo de Alberto J. Pani "El Nuevo Departamento de Contraloría y la Moralización Administrativa")

42. La Función de Control en la Reforma Administrativa. *José López Portillo y Pacheco (RAP 22, 1971)*

43. Control Político de la Administración Pública. *José Chanes Nieto (RAP 24, 1973)*

44. La Función de Control en la Administración Pública Mexicana. *Horacio Flores de la Peña (RAP 27, 1975)*

45. El Control Democrático de la Acción Gubernamental y la Retroalimentación Administrativa. *Luis García Cárdenas, Armando López Fernández (RAP 38, 1979)*

46. Evaluación de la Administración Pública. *Jesús Rodríguez y Rodríguez (RAP 100, 1999)*

ADMINISTRACIÓN Y DESARROLLO DE PERSONAL

47. La Administración del Personal Público en México. *Rodrigo Moreno Rodríguez (RAP 39, 1979)*

48. De la Lealtad Individual a la Responsabilidad Pública. *Mauricio Merino (RAP 91, 1996)*

49. Viabilidad Política del Servicio Civil de Carrera en México. *María del Carmen Pardo (RAP 103, 2000)*

50. La Reforma Administrativa en México desde la Perspectiva de la Formación de Funcionarios Públicos. *Alejandro Carrillo Castro; Gildardo Campero Cárdenas (RAP 110, 2004)*

FINANZAS PÚBLICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

51. El Sistema Financiero Mexicano y sus Posibles Relaciones con Estados Unidos y Canadá. *Guillermo Ortiz Martínez (RAP 81, 1991)*

52. El Banco de México y su Función en el Ámbito Internacional. *José Antonio Sánchez Saavedra (RAP 85, 1993)*

LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

53. Niveles y Áreas de Descentralización para la Toma de Decisiones y Papel de los Sistemas de Información. *Miguel Duhalt Krauss (RAP 21, 1970)*

54. Aplicación de las Nuevas Tecnologías en las Administraciones Públicas. *Carlos M. Jarque Uribe (RAP 104, 2000)*

55. Formación Interactiva a Distancia: La Experiencia en el INAP de México. *Néstor Fernández Vertti (RAP 104, 2000)*

REFORMA DEL ESTADO

56. Reforma del Estado y Renovación Política. *Pedro G. Zorrilla Martínez (RAP 76, 1990)*

57. El Rediseño del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio. Una Agenda Estratégica para la Discusión. *Bernardo Kliksberg (RAP 86, 1994)*

58. La Silenciosa, Heterodoxa Reforma de la Administración Pública. *Luis F. Aguilar (RAP 91, 1996)*

59. Estado, Régimen y Sistema Político. (Nuevas Pautas para la Administración Pública Mexicana). *Hilda Aburto Muñoz (RAP 96, 1997)*

60. La Reforma del Estado. *Pedro Ojeda Paullada (RAP 100, 1999)*

61. Condiciones, Tiempo y Procesos de la Reforma del Estado Mexicano. *Ricardo Uvalle Berrones (RAP 100, 1999)*

GOBERNANZA

62. Democracia, Modernización y Eficiencia de la Administración Pública. *Carlos Almada López (RAP 82, 1992)*

63. La Participación Social y la Administración Plural. *Yolanda de los Reyes Alvarado (RAP 96, 1997)*

64. La Gestión Pública de la Transparencia. *José R. Castelazo (RAP 107, 2003)*

DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD PÚBLICA

65. La Jurisdicción Penal Internacional y la Legislación Mexicana. *Sergio García Ramírez (RAP 105, 2000)*

66. Sistema Nacional de Seguridad Pública, Avances y Perspectivas. *Gloria Brasdefer Hernández (RAP 106, 2002)*

Resúmenes / Abstracts

PRESENTACIÓN

Desde su nacimiento en 1955, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), en su doble condición de institución nacional y de sección mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, con sede en Bruselas, Bélgica, ha tenido entre sus objetivos la difusión de las ciencias de la administración. Un año después, el Instituto editó el primer número de la Revista de Administración Pública (RAP), que ha sido desde su creación su principal órgano de divulgación, dirigido tanto a asociados como a los estudiosos y practicantes de la administración pública en México.

El primer número de la RAP salió a la luz en marzo de 1956. A partir de esa fecha, sus números han aparecido de forma permanente, y en cada edición se ha buscado abordar los temas, tanto nacionales como internacionales, que han sido considerados de mayor interés para los servidores públicos y académicos de la administración pública de México, a lo largo de cada una de las etapas político-administrativas que ha vivido el país durante los pasados cinco decenios.

La RAP ha procurado reflejar, a lo largo de su existencia, los resultados y recomendaciones de los principales centros de investigación aplicada de México y del mundo, en el campo de las ciencias administrativas en general, y de la administración pública en particular. En diversas ocasiones ha sido también vehículo de presentación ante el gobierno de propuestas específicas de mejoramiento administrativo por parte de los asociados del INAP, así como de destacados académicos y funcionarios de la administración pública de nuestro país.

En ocasión de celebrar el Cincuentenario del Instituto, el actual Consejo Directivo acordó la publicación de una Antología Conmemorativa en dos tomos, que contuviese los más significativos artículos en la RAP desde 1956 a la fecha. Es intención de este trabajo reflejar la forma en que fueron recogidos y tratados, en cada época, los principales esfuerzos de reforma y mejoramiento administrativo llevados al cabo por los distintos gobiernos del país, tanto en el ámbito federal como en el de los gobiernos estatales y municipales.

El Instituto Nacional de Administración Pública desea agradecer al Banco de México el apoyo que permitió la publicación de este número de aniversario, al igual que lo hiciera hace medio siglo para que apareciera la publicación de nuestra RAP. También hace patente su reconocimiento a todos los que, con la entrega puntual y desinteresada de

sus contribuciones, hicieron posible la publicación de los primeros 110 números de esta Revista, que ha sido insignia del INAP. Finalmente, el Instituto agradece el esfuerzo de quienes, desde su Coordinación de Investigación, trabajaron en la selección de los artículos que conforman este número 111, con el cual se conmemora el Cincuentenario de su aparición.

Dr. Alejandro Carrillo Castro
Presidente del Consejo
Directivo del INAP.

INAP, MEDIO SIGLO DE CONTRIBUIR AL MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LOS ORÍGENES

En nuestro país, a mediados de los años treinta del siglo XX, se consideraba "urgente" contar con un Instituto de Administración Pública, a semejanza de los existentes en otros países, que, ajenos a las oficinas de gobierno, "eran capaces de estudiar -con pleno conocimiento- sus problemas de funcionamiento en todos los aspectos" (Mendieta y Núñez).[1]

Sería hasta 1955 cuando, en respuesta a esa necesidad sentida, se estableció el Instituto de Administración Pública (IAP), hoy Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Un año después, el IAP formalizó su calidad de Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA), con sede en Bruselas, Bélgica, si bien desde 1933, México se había asociado con calidad de "Estado miembro"[2] a ese instituto internacional.

El propósito original del IAP era "agrupar los esfuerzos de personas que estaban, o habían estado, empeñadas en alentar el cultivo de las distintas ciencias que se ocupan de la Administración Pública" (Carrillo Flores).[3] El Instituto sería, además, "un canal eficaz para que México se beneficiara con el fruto de otras meditaciones" realizadas en los diversos estados miembros del IICA.

Tres distintas visiones institucionales habrían de concurrir a la creación del IAP. La primera de ellas correspondía al modelo del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (Palaviciní);[4] la segunda, a la Escuela Nacional de Administración (ENA) de Francia (Serra Rojas),[5] y la tercera, a los institutos de Administración Pública promovidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), desde la década de los cincuenta.[6]

En sus primeros años, bajo la dirección de Gabino Fraga, el IAP estuvo orientado básicamente a la investigación y divulgación de las ciencias administrativas, de forma similar a la misión del IICA.[7] Con este fin, en 1956, inició la publicación de la *Revista de Administración Pública (RAP)*. A partir de 1961, ya bajo la Presidencia de Gustavo Martínez Cabañas, se incorporaron a su tarea original "la enseñanza y el adiestramiento" a semejanza de las funciones que la ONU recomendó a los institutos de Administración Pública.

Desde un principio, el IAP asumió como objeto de estudio específico a la Administración Pública en su carácter de "organismo político",[8] cuya investigación, enseñanza y medios de acción deberían considerar la "influencia del ambiente jurídico, político y técnico, además de los factores psicosociales". Mantenidos estos elementos en "perfecto equilibrio y simetría", deberían también adaptarse a la Administración Pública "los principios y prácticas de gestión que regulan el manejo de las empresas privadas" (Fraga).[9, 10]

LOS FUNDADORES

La creación del Instituto se formalizó en la reunión celebrada en el Salón Panamericano de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en Palacio Nacional, el 7 de febrero de 1955, a la que asistieron tanto servidores públicos de nivel superior como académicos. En sesión solemne convinieron constituir el Instituto de Administración Pública,[11] integrado por los siguientes miembros fundadores:

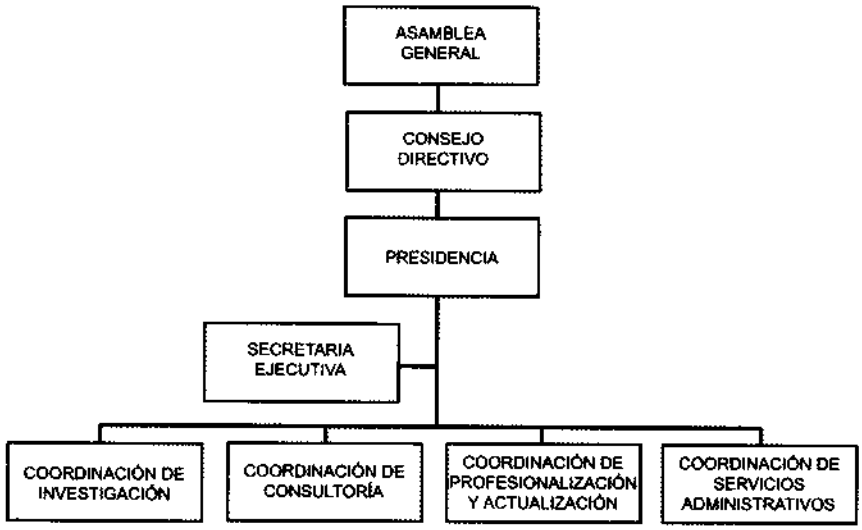
Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
F. Jorge Gaxiola
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Lorenzo Mayoral Pardo
Antonio Martínez Báez
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Álvaro Rodríguez Reyes
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

En esa ocasión fue electo como primer Presidente del IAP, Gabino Fraga Magaña. El 21 de febrero, en la Asamblea fundacional del Instituto se aprobaron sus *Estatutos*, entró en funciones el Consejo Directivo y Álvaro Rodríguez Reyes fue nombrado Secretario Ejecutivo.[12] Para el sostenimiento del IAP, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó un subsidio mensual de cincuenta mil pesos, aportados a mitades, por el Banco de México y la Nacional Financiera.[13]

ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO ACTUALES

A fin de cumplir con su misión, el Instituto está integrado actualmente por una Asamblea General, un Consejo Directivo y diversos Comités Técnicos de Trabajo. A su vez, el Consejo Directivo se integra por el presidente, tres vicepresidentes (uno para sustituir al presidente en sus ausencias, otro en representación de los Institutos de Administración Pública de las entidades federativas y un tercero para Asuntos Internacionales) y doce consejeros; además se cuenta con los servicios de un auditor externo. Los integrantes del Consejo Directivo serán renovados cada tres años y podrán ser reelectos, a excepción del presidente quien podrá hacerlo por solo una vez.[14]

Para el desahogo de sus funciones el presidente se auxilia del secretario ejecutivo -quien también funge como Secretario de la Asamblea y del Consejo- y de las Coordinaciones de Investigación; Consultoría; Profesionalización y Actualización; y de Servicios Administrativos, como se ilustra a continuación:



Los cargos de presidente y secretario ejecutivo han sido desempeñados por las personas que aparecen en el siguiente listado:

PRESIDENTES Y SECRETARIOS EJECUTIVOS 1955-2007

Presidentes	Periodo	Secretarios Ejecutivos
Gabino Fraga Magaña	1955-1961	Álvaro Rodríguez Reyes
Gustavo Martínez Cabañas	1961-1968	Álvaro Rodríguez Reyes
Andrés Caso Lombardo	1968-1977	Gilberto de la Torre
		Gregorio Hernández
		Lidia Camarena Adame
		Luis García Cárdenas
		Javier Barros Valero
Luis García Cárdenas	1977-1983	Hermenegildo Cadena
		Arminda Márquez Robles
		Carlos F. Almada
		Miguel Ángel Olguín Salgado
		Roger Yván Recio Z.
		José Luis Calderón Arozqueta
Ignacio Pichardo Pagaza	1983-1988	Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz
Raúl Salinas Lozano	1988-1993	María Emilia Janetti Díaz
Adolfo Lugo Verduzco	1993-1997	Miguel Ángel Olguín Salgado
		Néstor Fernández Vertti
José Natividad González Parás	1997-2002	Néstor Fernández Vertti
Alejandro Carrillo Castro	2002-2007	José R. Castelazo

ACCIONES EMPRENDIDAS

Desde su creación, el Instituto ha contribuido de manera significativa al mejoramiento constante de la Administración Pública mexicana. En el desempeño de esta tarea pueden identificarse diversas etapas, en función de las políticas de cambio o modernización administrativas que establecieron los sucesivos gobiernos de la República: Administración para el Desarrollo; Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal; Planeación Democrática, Renovación Moral y Racionalización Administrativa; Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública, hasta llegar a la actual Agenda de Buen Gobierno. A continuación se hace un breve recuento de las acciones más relevantes emprendidas por el INAP en cada una de estas etapas.

ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO

En sus primeros años de vida el Instituto se vinculó estrechamente con las tareas del IICA, en su calidad de sección nacional, así como con el Programa de Administración Pública de las Naciones Unidas. Representantes del IAP, de manera sistemática, acudieron a congresos y mesas redondas del Instituto Internacional, con objeto de participar en el intercambio de ideas y conocimientos, para su posterior difusión en nuestro país.[15]

A partir de entonces, los comités de investigación del IAP se dedicaron a analizar la estructura y funciones de las dependencias y entidades del Gobierno Federal.[16] En esa época, la tendencia predominante de los estudios fue considerar a la Administración Pública, tal como lo hacía la ONU, como una herramienta esencial para el desarrollo económico y social. Desde el primer número, la RAP abordó este tema.[17]

Con base en estos trabajos, en 1958 Gabino Fraga presentó al Presidente Electo de la República, Adolfo López Mateos, un *Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.* Entre las innovaciones que se proponían en dicho proyecto, estaba la creación de un Departamento de Planeación e Inversiones, que sirvió de base para el establecimiento de la Secretaría de la Presidencia en la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. Un análisis y descripción de ese proyecto de ley y de su concreción jurídico-administrativa, se publicó en el número 10 de la RAP.[18]

Bajo la Presidencia de Gustavo Martínez Cabañas, el IAP intensificó sus actividades en torno a la capacitación, orientada a los temas de Administración Pública para el desarrollo económico, las técnicas administrativas de la planificación y la reforma administrativa.[19] En el terreno de la investigación destacan los primeros trabajos realizados por Álvaro Rodríguez Reyes, relativos a la "Diagnosis y Propuesta de Reforma Administrativa del Gobierno Federal", así como el "Dictamen de la Comisión de Estudio sobre Sistemas y Procedimientos", presidida por Andrés Caso Lombardo (RAP 16 y 17). Este "Dictamen" fue entregado a Gustavo Díaz Ordaz, en su calidad de Presidente Electo, en el cual se proponía la creación de una Comisión de Normas y Procedimientos Administrativos, que

sirvió de base para el establecimiento, en 1965, de la Comisión de Administración Pública (CAP), dentro de la Secretaría de la Presidencia. La CAP contó entre sus miembros a Gustavo Martínez Cabañas, en su calidad de Presidente del IAP, y a Fernando Solana Morales, destacado asociado del Instituto.

En este periodo se iniciaron los estudios sobre administración municipal. El primero de ellos se realizó en 1965, en el municipio de León, Guanajuato, con la colaboración de la ONU y del Instituto de Administración Pública de Nueva York. La ONU, a través de su División de Administración Pública, acordó realizar otros estudios conjuntos con el IAP, e invitó a algunos de sus directivos a asistir a los eventos internacionales de este organismo mundial.

Así fue como, seis años más tarde, Gustavo Martínez Cabañas sería convocado a participar en la Segunda Reunión de Expertos sobre el Programa de las Naciones Unidas en materia de Administración y Finanzas Públicas, celebrada en Nueva York, y posteriormente lo fueron Andrés Caso, Presidente del INAP, así como Alejandro Carrillo Castro, en su calidad de Consejero y Vicepresidente del Instituto.

Durante esa etapa, el IAP orientó sus actividades a vincular más estrechamente la Administración Pública al fomento del desarrollo económico y social del país. El editorial del número 16 de la RAP, señalaba que "la posición del Instituto ha estado siempre inspirada en la idea de que los programas que afectan a la colectividad, deben realizarse dentro de un marco de acción eficaz tratando de superar aquellos obstáculos administrativos que obstruyen el desarrollo económico".

REFORMA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Andrés Caso Lombardo fue elegido Presidente del IAP, contribuyendo a sentar las bases para la expansión de sus tareas. Se fortaleció la colaboración del mismo con la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, la cual propuso al Instituto difundir y apoyar el Programa de Reforma Administrativa 1971-1976, promovido durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez.[20] En el plano internacional, Caso Lombardo fue designado primer Presidente de la Asociación Latinoamericana de Administración Pública (ALAP), fundada en 1972, cuya sede fue por muchos años la ciudad de México.[21]

En esta época el IAP promovió la creación de los primeros Institutos de Administración Pública estatales (IAPs), que fueron los de Veracruz, Baja California, Tamaulipas, Estado de México, Nuevo León y Tabasco, fundados en 1973.[22] En virtud de ello, el Consejo Directivo autorizó, en 1974, modificar su denominación por la de Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).[23]

Ese mismo año, por iniciativa del INAP, México fue sede del XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas del IICA,[24] con el tema "La Reforma Administrativa en América Latina". Algunas de las ponencias presentadas se recogen en la RAP número 28. Al Congreso asistieron representantes de 74 países y 13 organismos internacionales. En esa ocasión se designó a Gustavo Martínez Cabañas, como Presidente del IICA, convirtiéndose en el primer latinoamericano en ocupar ese cargo.

En 1975, el INAP estableció el Concurso "Plutarco Elías Calles, Creador de Instituciones", para conmemorar los cincuenta años de la creación del Banco de México, así como de otros organismos desconcentrados y descentralizados.[25] El éxito de este Certamen condujo, al año siguiente, al establecimiento del Premio Anual de Administración Pública (Premio INAP), el cual después de 30 años ininterrumpidos, estimula y promueve la investigación en el campo de las ciencias administrativas.[26]

Al iniciarse el periodo sexenal de José López Portillo, se puso en marcha el primer Programa de Reforma Administrativa Integral del Gobierno Federal de los últimos decenios, con base en el diagnóstico elaborado por la CAP sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana (Informe de la CAP).[27] Luis García Cárdenas fue electo Presidente del INAP. Durante todo ese sexenio el Instituto estableció una estrecha relación con la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, la cual decidió apoyarse en el INAP para la realización de cursos, conferencias y reuniones internacionales. El Instituto creó entonces la Coordinación de Investigación y la de Docencia. En esta última se establecieron cuatro áreas: Capacitación y Actualización; Formación y Especialización; Maestría en Administración Pública y Eventos Nacionales, que contribuyeron a la expansión de las tareas del INAP.

En 1978, la Coordinación General de Estudios Administrativos y el INAP organizaron conjuntamente, el Seminario Internacional "Cómo reformar la Administración Pública", cuyas principales ponencias fueron recogidas en los números 35 y 36 de la RAP.

Se inició la publicación de la *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, en 1981, como órgano de divulgación destinado a los Institutos de Administración Pública de las entidades federativas.[28]

A finales de 1982, el Presidente José López Portillo, inauguró las instalaciones que constituyen la sede actual del Instituto, edificadas gracias al patrocinio del Ejecutivo Federal.

PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA, RENOVACIÓN MORAL Y RACIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid fue elevado a rango constitucional el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional. Se promovió, igualmente, la Renovación

Moral de la Sociedad e inició el proceso de Racionalización Administrativa, que incluyó la Reestructuración y Desincorporación de Entidades Paraestatales, asimismo comenzó un programa vigoroso de Simplificación Administrativa del Ejecutivo Federal.

Ignacio Pichardo Pagaza, quien a la sazón era Subsecretario, y posteriormente Titular de la recién creada Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), fue electo Presidente del INAP. En esa época el Instituto contribuyó, a través de mesas redondas, seminarios y foros de consulta, al estudio y discusión de temas relacionados con la planeación democrática, las responsabilidades de los servidores públicos,[29] la función de la contraloría,[30] la desincorporación de entidades paraestatales,[31] y la simplificación administrativa,[32] temas que fueron tratados a detalle en diversos números de la RAP.[33]

Con motivo de las reformas al artículo 115 constitucional que, por primera vez, otorgó fuentes específicas de financiamiento a los municipios del país, y en apoyo al programa gubernamental de descentralización de la vida nacional, el INAP creó, en 1983, el Centro de Estudios de Administración Municipal (CEDAM), al frente del cual quedó Gustavo Martínez Cabañas.[34]

La ampliación y modernización de la Biblioteca del INAP se inició en 1984, un año después fue inaugurada por el Presidente de la República, Miguel de la Madrid, con el nombre de Antonio Carrillo Flores y constituye, hoy día, un amplio y confiable acervo especializado en Administración Pública y temas afines.[35]

En 1986 se promulgó la Ley Federal de Entidades Paraestatales y, un año después, el INAP fundó el Programa Avanzado en Alta Dirección de la Empresa Pública (PADEP), hoy Programa de Alta Dirección de Entidades Públicas, con el objeto de contribuir al logro de niveles superiores de eficiencia de las empresas públicas en México.

A fin de facilitar la autoevaluación del desempeño, así como el diseño de planes para el mejoramiento de la gestión, en particular de la empresa pública, se creó el Programa de Investigación-Acción para la Administración Pública (PROIAAP), que dio nacimiento a la nueva División de Consultoría en el Instituto. La anterior Coordinación de Investigación fue transformada en el Centro de Investigaciones del INAP.

REDIMENSIONAMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Con el Presidente Carlos Salinas de Gortari, México se insertó activamente en el proceso mundial de globalización económica y tecnológica. Por esta razón, la Administración Pública debió poner en práctica nuevas ideas y estrategias conducentes a la adaptación del país al nuevo contexto internacional. Los focos de atención de esa época fueron la modernización de la Administración Pública, y en particular, de las entidades

paraestatales,[36] así como la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Las nuevas circunstancias significaron para el INAP un reto y una oportunidad al mismo tiempo. Raúl Salinas Lozano, miembro fundador del Instituto, fue electo entonces Presidente del Consejo Directivo, época en la que el INAP estableció entre sus prioridades la investigación, en particular lo concerniente a los procesos de modernización administrativa y al redimensionamiento del sector paraestatal (privatización de las empresas públicas, como la de bancos, teléfonos, y siderúrgicas, entre otras).[37]

El Instituto realizó varias reuniones en las cuales se analizaron los temas mencionados, con participación de importantes instituciones nacionales e internacionales.[38] Diversos números de la RAP abordaron tópicos como los de *Modernización de la Empresa Pública* (RAP 77), y *Modernización Bancaria y Financiera* (RAP 81 y 82). Con motivo del 35 Aniversario del Instituto se publicó la *Memoria 1955/1990*, que reunió testimonios y documentos en torno a las actividades realizadas por el Instituto durante ese periodo.

Por otra parte, continuaron los programas de investigación sobre el federalismo y las relaciones intergubernamentales, a cargo de la Coordinación de Estudios de Administración Estatal y Municipal (CEDAEM).[39]

En 1993 Adolfo Lugo Verduzco fue electo Presidente del INAP, se dio continuidad a los programas académicos orientados a la modernización administrativa[40] y se mantuvo la labor de investigación.[41] México fue sede, por segunda ocasión, de la Conferencia Internacional del IICA, realizada en Toluca, Estado de México, en 1993, con la participación del INAP y el apoyo del Gobernador de la entidad, Ignacio Pichardo Pagaza, cuyo tema fue "El Rediseño del Perfil del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio".[42]

Ernesto Zedillo Ponce de León asumió la titularidad del Ejecutivo Federal en 1994. Durante su gobierno se intensificó la política de modernización administrativa, y la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) vio ampliadas sus funciones al transformarse en Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), en cuya esfera de acción se estableció el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), al cual el INAP se sumó de manera decidida.

En ese periodo se ampliaron los servicios de consultoría a diversas dependencias del gobierno federal en materia de modernización y establecimiento de servicios civiles de carrera. A solicitud de gobiernos estatales y municipales, se proporcionó asistencia técnica en planeación municipal, fue puesto en marcha un programa de actualización para autoridades y funcionarios de esos órdenes de gobierno.

Con motivo del 40 Aniversario del INAP se editaron dos publicaciones conmemorativas de la RAP. El número 88, titulado *Raíces del Instituto Nacional de Administración Pública,*

con artículos elaborados por los Miembros Fundadores, y el número 89, *Reflexiones sobre Administración Pública*, que contiene colaboraciones de los ganadores del Premio INAP desde su establecimiento hasta esa fecha.

La entrada del INAP a la red mundial de la información tuvo lugar en 1997, con la puesta en servicio del primer portal de Internet del Instituto y su primera dirección de correo electrónico, con la asesoría y soporte técnico de la Universidad Nacional Autónoma de México.[43]

José Natividad González Parás asumió la Presidencia del INAP en 1997. Continuó el apoyo del Instituto al PROMAP, se fortalecieron los programas académicos relativos a la profesionalización de los servidores públicos, a la participación ciudadana, a la calidad y productividad, así como a la ética en el sector público, entre otros. Además se editaron diversas publicaciones sobre modernización administrativa.[44]

Durante este periodo fue establecida la Red Nacional de Institutos de Administración Pública Estatales (RENIAPE), con el fin de promover, fortalecer y consolidar las relaciones entre los Institutos estatales, y de éstos con el INAP. Se reforzó así la contribución de los IAPs a las administraciones públicas estatales y municipales, a través de intercambios de estudios y experiencias, capacitación y cooperación técnica.

En 1998 se inauguró el *Sistema Nacional de Formación Interactiva a Distancia (SiNaFID)*,[45] con un donativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y se dotó al INAP de la infraestructura necesaria para aprovechar las nuevas tecnologías de la información y comunicación en sus actividades, en particular la formación de los servidores públicos.[46]

Ignacio Pichardo Pagaza fue electo Presidente del IICA para el periodo 1998-2001, con lo cual se dio continuidad a la presencia del INAP en el Consejo Directivo de ese organismo, que ha sido permanente en las últimas tres décadas.[47]

La Presidencia de la República designó a José Natividad González Parás como representante del Gobierno ante la XXIX Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, realizada en 1999, ocasión en la que resultó electo Presidente de ese organismo. Acto seguido se celebró el *IV Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública* de esa Institución. [48]

El INAP realizó, además, una intensa actividad de cooperación internacional con entidades gubernamentales, universidades, escuelas e Institutos de Administración Pública de países latinoamericanos y europeos.[49] Continuó la cooperación con la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de Québec, a través de la Didacteca Internacional en Gestión Pública,[50] en cuyas tareas participaron doce IAPs.

AGENDA DE BUEN GOBIERNO

El primer gobierno de alternancia de las últimas siete décadas, se eligió en el 2000 y Vicente Fox Quesada asumió la titularidad del Ejecutivo Federal. Un año después, el INAP y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo suscribieron un Convenio de Colaboración para organizar y otorgar el *Premio Anual de Transparencia*.

El Ejecutivo Federal puso en marcha, en 2002, la "Agenda de Buen Gobierno", que resume sus propósitos de cambio en la Administración Pública: un gobierno que cueste menos; que sea profesional; de calidad; digital; con mejora regulatoria; honesto y transparente.

A finales de ese año se renovó el Consejo Directivo del INAP, mediante elecciones en las que, por primera vez, participaron dos planillas, y resultó electa la encabezada por Alejandro Carrillo Castro. Con el propósito de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos durante el proceso electoral, en 2003 se reformaron los *Estatutos* del INAP y fueron aprobados el *Reglamento Interno* y el *Manual de Organización*. Estos documentos han servido de base para la renovación institucional que se ha llevado al cabo en los últimos años.

A partir de entonces, el Instituto ha procurado ampliar las tareas de investigación, así como diversificar su oferta de servicios de consultoría y docencia.

En 2002 se realizó el primer certamen para otorgar el *Premio Anual de Transparencia,* en colaboración con la hoy Secretaría de la Función Pública (antes SECODAM).[51] Para continuar con las tareas de investigación y divulgación, en una etapa de restricción económica, se acude ahora al patrocinio de diversas instituciones públicas. [52]

Durante esta gestión se han desarrollado proyectos de consultoría en materia de diagnóstico organizacional, planeación estratégica, servicio profesional de carrera y mejora regulatoria, entre otros, realizados para el Congreso de la Unión, dependencias y entidades de la Administración Pública en los tres órdenes de gobierno.

En el área de Profesionalización y Actualización, se iniciaron los cursos dirigidos a los Poderes Judicial y Legislativo, a organismos constitucionales autónomos, y se intensificó la colaboración con los gobiernos estatales y municipales. Además, fue establecida, en 2004, la Licenciatura en Gobierno y Administración Pública.

Actualmente, el INAP mantiene una presencia dinámica en el ámbito internacional, participa en foros, congresos, conferencias, suscribe convenios de colaboración con instituciones similares y continúa su membresía al IICA como sección mexicana. En la sede del INAP se han recibido delegaciones de funcionarios gubernamentales de América, Asia y Europa.

La presente *Antología Conmemorativa* del cincuentenario del Instituto[53] y el de la propia *RAP*, testimonia su aportación al desarrollo de la Administración Pública a lo largo de los últimos 50 años. Servirá, sin duda, de referente en el quehacer cotidiano del INAP y, en particular, para los trabajos de análisis y prospectiva que habrán de desarrollarse con miras a la próxima renovación de los Poderes Federales.

A medio siglo de vida, el INAP mantiene vigente su propósito original de contribuir al mejoramiento de la Administración Pública y, por consiguiente, de elevar las condiciones de bienestar de la sociedad mexicana en el nuevo milenio. En tal empeño, el Instituto continúa refrendando su carácter de organismo independiente, dedicado exclusivamente a actividades científicas y técnicas, al tiempo que procura mantener cordiales y estrechas relaciones con las autoridades gubernamentales y con los distintos sectores sociales, sin menoscabo de la libre investigación, discusión y crítica de los problemas administrativos de México,[54] tal como lo concibieron sus fundadores en 1955.

Coordinación de Investigación* INAP

* Gildardo Héctor Campero Cárdenas, Francisco Díaz de León Mendiola, Salvador Ortiz Montero, Adriana Julieta Paz Mojica y Aníbal Uribe Vildoso. Revisado por el Dr. Alejandro Carrillo Castro.

NOTAS:

[1] Recomendación formulada por Lucio Mendieta y Núñez en su ensayo "El Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión", publicado en *El Universal* del 23 de diciembre de 1935, el cual forma parte de su libro *La Administración Pública en México*, editado en 1942.

[2] México aparece como "Estado miembro" del IICA (fundado en 1930), a partir de 1933, junto con Austria, Bélgica, Dinamarca, Estonia, Noruega, Países Bajos y Suiza. (*International Review of Admi-nistrative Sciences*, 1933. Citado por Denis Moschopoulos en su artículo "The International Institute of Administrative Sciences: main stages of its history", publicado en International Review of Administrative Sciences, Sage Publications, London, junio 2005, pág. 214).

[3] Discurso de Antonio Carrillo Flores en la sesión inaugural del Instituto de Administración Pública. (*Memoria INAP 1955/1990*, México, INAP. 1990, pág. 11).

[4] Según testimonio de Manuel Palavicini Piñeiro, él acudió junto con el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, Rafael Mancera, al Congreso Internacional de Administración Pública organizado por el IICA en 1953. A su regreso, el Subsecretario propuso a Antonio Carrillo Flores, Titular de esa dependencia del Ejecutivo, crear la sección mexicana del IICA. Lo anterior fue también aceptado por el Presidente de la República, Adolfo Ruiz Cortines, y se concretó en el acto inaugural del Instituto de Administración Pública (IAP) efectuado el 7 de febrero de 1955 en el Salón Panamericano de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Idem. pág. 23).

[5] Andrés Serra Rojas, quien fuera el primer Vicepresidente del IAP de México, después de conocer en 1954 la experiencia francesa de la Escuela Nacional de Administración (ENA), preparó en 1955 -a solicitud de Gabino Fraga- un plan para crear, en nuestro país, un organismo de Administración Pública semejante. La idea no prosperó porque en México no era posible que, como ocurría en Francia, "todo funcionario o empleado francés estaba obligado a estudiar en la ENA previo ingreso al servicio público" (Idem. pág. 25).

[6] En 1948 las Naciones Unidas establecieron el Programa de Administración Pública, una de cuyas tareas fue "promover en los países en desarrollo el establecimiento del tipo de institución docente, conocido como escuela o instituto de administración pública" (Programa de Naciones Unidas en Materia de Administración Pública. *Informe de la Reunión de Expertos. Nueva York, 1967*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Subdirección de Administración Pública, E/4296.ST/TAO/M/38). Labor que estuvo a cargo de Gustavo Martínez Cabañas, Director General Adjunto de Administración de Asistencia Técnica (Testimonio de Martínez Cabañas, Gustavo. En *Memoria INAP 1955/1990*, México. INAP. 1990, pág. 29).

[7] Durante sus primeros años de vida el IICA se abocó a la investigación en el área de la administración pública, así como a organizar el intercambio de información administrativa, a manera de "cámara de compensación". Esto último con objeto de "promover la comunicación y colaboración entre científicos y servidores públicos", valiéndose para tal fin, entre otros medios, de la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. En su devenir, el IICA ha transitado -para atender las necesidades de los estados miembros, desde las reformas derivadas por la expansión funcional del estado, hasta las respuestas administrativas que demanda la globalización y la sociedad- a través de dos ejes: uno teórico, para el estudio de los temas científicos; y otro práctico, que corresponde al intercambio de información y experiencias, colaboración en la solución de problemas y la capacitación (Moschopoulos, op.cit. págs. 198, 204, 207-209).

[8] El Editorial del primer número de la *Revista de Administración Pública* señalaba que un "organismo político" tiene sus finalidades propias y un conjunto de medios de acción para llevarlos a cabo a su total realización.

[9] Fraga Magaña, Gabino. "Testimonio". *Memoria INAP 1955/1990*, México. INAP. 1990, pág. 17.

[10] Jesús Rodríguez y Rodríguez comenta que desde los discursos inaugurales del IAP "se manifestaron dos corrientes o pensamientos que influirían en el desarrollo del Instituto: los abogados proponían con mucha claridad al Derecho Administrativo como factor dominante; los economistas y contadores planteaban una visión más en boga y lo hacían desde la Ciencia Administrativa [...] Posteriormente se implantó la influencia de la Ciencia Administrativa; las ideas modernas se expandieron mediante los becados en los Estados Unidos y Francia" (Rodríguez y Rodríguez, Jesús. "Testimonio". *Memoria INAP 1955/1990*, México. INAP. 1990, pág. 43). También el testimonio de Álvaro Rodríguez Reyes, es coincidente al señalar que los primeros especialistas mexicanos en Administración Pública se formaron a mediados de los años cuarenta, becados en los Estados Unidos. (Idem. pág. 35). Varios de ellos –incluido él mismo- ingresarían a la Dirección Técnica de Organización Administrativa de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, a cargo de Gustavo Martínez Cabañas, responsable de "realizar los estudios y sugerir las medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública" (Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, *Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1947, pág. 282).

[11] En el acta notariada de la sesión del 7 de febrero de 1955, se menciona que los concurrentes determinaron, por acuerdo de la mayoría, asignar al nuevo organismo el nombre de "Instituto de Administración Pública de México".

[12] Según testimonio de Andrés Serra Rojas, Horacio Castellanos Coutiño fue designado Secretario Ejecutivo del Instituto en la primera sesión de este organismo, habiendo permanecido poco tiempo en ese puesto. Lo sustituyó Álvaro Rodríguez Reyes, quien por "...el empeño que puso en el cargo es reconocido y se convirtió en pieza clave de las actividades del Instituto" (*Memoria INAP 1955/1990*, México. INAP. 1990, pág. 25).

[13] Los testimonios de Ricardo Torres Gaitán y Álvaro Rodríguez Reyes coinciden en que el Secretario de Hacienda, Antonio Carrillo Flores, dio indicaciones a Rafael Mancera, Subsecretario de esa dependencia, para que se entregara un subsidio mensual de cincuenta mil pesos para fundar y sostener al Instituto de Administración Pública, la primera aportación se realizó el 18 de abril de 1955. (Idem. pág. 9, 33 y 35).

[14] En los primeros *Estatutos* del INAP la duración del periodo de los miembros del Consejo Directivo era de dos años, con posibilidad de reelección para todos los puestos. (*Revista de Administración Pública, RAP,* No. 1, México, INAP, 1956, pág. 80)

[15] Martínez Cabañas, Gustavo, "Testimonio" en *Memoria INAP 1955/1990*, México. INAP. 1990, pág. 29.

[16] Andrés Serra Rojas, primer Vicepresidente del Instituto, señala en su Testimonio que reunió información de 300 a 400 organismos administrativos que fue sintetizada en un cuadro sinóptico. El diagrama sirvió de base para realizar las reformas a diversos ordenamientos legales orgánicos de la Administración Pública Federal y sirvió de modelo a los futuros estudios administrativos (Serra Rojas, Andrés, Idem. pág. 25).

[17] *Revista de Administración Pública (RAP)* números 1, 8, 16, 17, 19, 20, entre otros.

[18] La propuesta de creación del Departamento de Planeación e Inversiones no fue aceptada como tal, sin embargo las atribuciones propuestas en el proyecto de Fraga, referentes a la materia de planeación, proyectos de inversión pública y la realización de estudios para mejorar la administración pública, serían asignadas a la nueva Secretaría de la Presidencia, establecida por las reformas a la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* (Diario Oficial de la Federación de 24 de diciembre de 1958). Buena parte de estas funciones serían posteriormente asignadas a la Secretaría de Programación y Presupuesto, creada por la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* de 29 de diciembre de 1976.

[19] Conforme al testimonio de Gustavo Martínez Cabañas "Nuestras primeras actividades se centraron en dar cursos y organizar seminarios, ya fuera para universitarios o para funcionarios públicos, en los que se discutían y analizaban los principales problemas de la Administración Pública de México. Los esfuerzos pioneros los dio el Instituto en colaboración con la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Estos fueron el 'Seminario de Capacitación de Funcionarios en las Técnicas Administrativas de la Planificación', organizado en 1963, con la Escuela de Ciencias Políticas y Sociales, así como el 'Primer Seminario para Funcionarios de las Áreas de Hacienda y Presupuestos de las Entidades Federativas', con el Centro Nacional de Productividad. Al año siguiente se participa con la citada Escuela en el curso 'Necesidad de una Reforma Administrativa', y con la Facultad de Derecho en el 'Seminario sobre Planeación Socioeconómica, Derecho Administrativo y Administración Pública'. Después, en 1968, se desarrolló 'El Primer Ciclo de Sesiones Técnicas en Administración Pública y Desarrollo Económico', en colaboración con el Colegio de Economistas de México, A.C." (Martínez Cabañas, Gustavo. Idem. pág. 29).

[20] Una descripción del Programa de Reforma Administrativa se puede localizar en las RAP 21 y 22. Véase el artículo de Alejandro Carrillo Castro y Gustavo Martínez Cabañas, en esta Antología.

[21] Al mismo tiempo, se fundó el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), organismo intergubernamental en cuyo establecimiento intervino de manera importante el gobierno de México, representado por Alejandro Carrillo Castro, Director General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. (*Memoria INAP 1955/1990*, México. INAP. 1990, pág. 62).

[22] Para una referencia completa de la creación de los Institutos de Administración Pública, consúltese *Administración Pública para el Nuevo Milenio. Directorio de Programas y Servicios 2000-2001*, INAP, pág. 149.

[23] *Memoria INAP 1955/1990*, México. INAP. 1990, pág. 70

[24] Por primera vez, el IICA desarrolla su congreso mundial en el continente americano. (INAP. *Informe de Labores 1968-1977*. s/p).

[25] En 1975 se conmemoraron los 50 años del Banco de México, la Comisión Nacional de Caminos, la Comisión Nacional de Irrigación, entre otras.

[26] El Premio INAP por tradición ha sido entregado por el Titular del Ejecutivo en la Residencia Oficial de Los Pinos.

[27] El Informe de la CAP fue elaborado en 1965-1966 y publicado al año siguiente, con el nombre *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*, México, Secretaría de la Presidencia, 1967. Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana. Serie A) Documental Núm. 1. Reimpreso por el INAP. 2004.

1967. Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana. Serie A) Documental Núm. 1, Reimpreso por el INAP. 2004.

[28] El número 1 se editó en 1981, con la colaboración de los Institutos de Administración Pública estatales, en el cual se incluyen temas de economía y finanzas estatales, aspectos legislativos de los estados y de Coordinación y Descentralización. (*Memoria 1977/1983*, México. INAP. 1983, pág. 492).

[29] Seminario "Servidores Públicos y sus Nuevas Responsabilidades" (26-28 abril 1983).

[30] Seminario "Funciones, Objetivos y Métodos de las Contralorías" (21-25 noviembre 1983)

[31] Seminario "El Papel de las Empresas Públicas en el Desarrollo y su Participación en la Elaboración de Políticas Sectoriales" (15-28 febrero 1984)

[32] Seminario "Simplificación y Modernización Administrativa" (5-14 septiembre 1985). Seminario "Simplificación Administrativa" (Octubre 1987)

[33] *Revista de Administración Pública* números: 55/56 *Sistema Nacional de Planeación*, 57/58 *Sistema Nacional de Control y Evaluación*, 59/60 *Empresa Pública*, 65/66 *Simplificación Administrativa*, 67/68 *Empresa Pública, Desconcentración.*

[34] EL CEDAM se abocó a la publicación de la serie *Guías Técnicas Municipales,* que aborda temas relacionados con los servicios públicos municipales y los *Manuales sobre Administración Municipal*, como parte del convenio signado en junio de 1987 con Banobras. Asimismo se continuó publicando la *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.*

[35] En 1986 y en coordinación con el CLAD, la Biblioteca del INAP inició los trabajos para integrar la Red Latinoamericana de Documentación e Información en Administración Pública. (Pichardo Pagaza, Ignacio. Testimonio. En *Memoria INAP 1955/1990*, México. INAP. 1990, pág. 134).

[36] Tal como lo disponía el *Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994*, Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

[37] Resultado de estas acciones fueron las investigaciones "Planeación, Coordinación y Redimensionamiento del Aparato Público", en colaboración con El Colegio de México; y "Diagnóstico y Prospectiva de la Administración Pública Mexicana 1970-2000", así como la "Reunión Internacional de Intercambio de Experiencias sobre Investigación en Administración Pública" y la "Reunión sobre el Estado Actual de la Investigación en Administración Pública" (*INAP. Informe de Actividades 1988/1993*, México. INAP. 1993, págs. 37 y 40).

[38] Entre estas actividades destacaron: el curso "Modernización de la Administración Pública", con participación de funcionarios de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; el Seminario "Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública", con expertos de 20 países, y el "Foro de Informática para la Modernización de la Administración Pública" (Idem. pág. 53).

[39] La CEDAEM vino a sustituir al Centro de Estudios de la Administración Municipal (CEDAM) (Idem. pág. 24).

[40] Ejemplo de ello fueron los diplomados "Reingeniería de Procesos en la Administración Pública", "Ingeniería y Reingenieria de Sistemas", "Responsabilidades de los Servidores Públicos", así como de "Finanzas Estatales y Municipales", "Planeación, Programación y Presupuestación", (INAP. *Memoria de Actividades 1993/1997*, México. INAP. 1997, pág. 19).

[41] Destacan los estudios: "El Programa Nacional de Solidaridad... un estudio de gerencia social", realizado en coordinación con el CLAD, y "Diagnóstico del Sistema de Contribución y Distribución de la Hacienda Pública Estatal y Municipal", efectuado mediante convenio con el CONACyT, "Administración de Programas de Protección al Medio Ambiente Urbano... Análisis comparativo de México y España", entre otros.

[42] Además de la conferencia del IICA, se llevaron a cabo, otras actividades, entre ellas el Coloquio "El Proceso de Globalización Económica y su Impacto en la Administración Pública", y el Seminario "Instituciones en el Marco de Integración Regional" (Idem. pág. 97-99).

[43] El *Informe de Actividades 1993-1997* del Instituto Nacional de Administración Pública, contiene información completa sobre esta materia (Idem. pág. 69-70).

[44] Los números 96, 100, 102, 103 y 105 de la *Revista de Administración Pública* contienen artículos referentes a la modernización administrativa.

[45] Se realizaron cursos interactivos a distancia y videoconferencias a nivel nacional e internacional, tales como: "Reinventando al Gobierno", y "La Reforma del Estado en México", con Estados Unidos y una serie de videoconferencias con el Instituto Internacional de Administración Pública de París, Francia (*Administración Pública para el Nuevo Milenio. Directorio de Programas y Servicios 2000-2001*, México. INAP, pág. 141-142).

[46] Ver *Revista de Administración Pública* No. 99 *El Desarrollo Informático en la Administración Pública*; No. 104 *Formación a Distancia para Servidores Públicos* y, en esta Antología Conmemorativa, el artículo "Formación Interactiva a Distancia: La Experiencia en el INAP de México".

[47] Gustavo Martínez Cabañas fue Presidente de ese organismo internacional de 1974 a 1977. Luis García Cárdenas, Ignacio Pichardo Pagaza, Raúl Salinas Lozano, Adolfo Lugo Verduzco, José Natividad González Parás y Alejandro Carrillo Castro han ocupado sucesivamente la Vicepresidencia para América Latina en ese Instituto; Carlos F. Almada se desempeñó como Director General durante el periodo 1988-1991.

[48] Celebrado en la ciudad de México, del 19 al 22 de octubre de 1999.

[49] Se suscribieron convenios con el INAP de España, la ENA de Francia, el INAP de Guatemala, el Instituto Nacional de Administración de Portugal, y el Consejo de Estado de Francia. (Idem. Pág. 36)

[50] Es un programa de cooperación multilateral de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de la Universidad de Québec y de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI). Su objetivo es reforzar la capacidad de instituciones de formación para la modernización de las administraciones públicas nacionales, mediante la transferencia de expertismo y la promoción de la gestión pública y contribuir al mejoramiento de la gobernanza en los países participantes. Por América Latina participan Chile, Costa Rica y México.

[51] Los trabajos ganadores del Premio Anual de Transparencia 2002 fueron publicados en la RAP 107; los correspondientes a 2003, en la Praxis 117; y se realizó una coedición con la Secretaría de la Función Pública para editar el libro *Premio Anual de Transparencia 2004-2005*, que contiene las prácticas galardonadas de esos años.

[52] Entre otras se encuentran: RAP 106 patrocinada por la Secretaría de Seguridad Pública Federal; RAP 107 por Banobras; RAP 108 por CONACYT; RAP 110 por la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental; los Premios INAP, 2002 por el Gobierno de Veracruz y el 2003 por el IAP de Puebla. La Praxis 117 fue patrocinada por el Gobierno Municipal de Sinaloa y la 118 por el Senado de la República. La presente Antología Conmemorativa fue publicada gracias al respaldo del Banco de México.

[53] Entre los actos de celebración del Cincuentenario del INAP, el 29 de abril de 2005, se realizó una *Sesión Solemne del Consejo Directivo* en el *Salón Panamericano del Palacio Nacional*, mismo en el que tuvo lugar la Sesión Inaugural de fundación del Instituto. Asimismo, se estableció la *Medalla Conmemorativa del 50 Aniversario*, la cual fue entregada a los miembros fundadores Jesús Rodríguez y Rodríguez y José Iturriaga Sauco, de igual manera en homenaje póstumo, a Gabino Fraga Magaña, Gustavo Martínez Cabañas, Álvaro Rodríguez Reyes y Raúl Salinas Lozano. También se organizó, en conjunto con la División para la Administración Pública y Gestión del Desarrollo de la ONU, el Coloquio Internacional "Reforma Administrativa y Función Pública en los últimos Cincuenta Años", con la participación del Titular de la Secretaría de la Función Pública, el Secretario General del CLAD, y representantes gubernamentales de Brasil, Chile y España.

[54] *Estatutos* del INAP 1955 (Artículo 17) y 2003 (Artículo 4, inciso F).

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

EL INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO[1]

Antonio Carrillo Flores

La sección mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, que hoy celebra su sesión inaugural, responde a una necesidad y a un propósito: agrupar los esfuerzos de personas que están o han estado empeñadas en alentar el cultivo de las distintas ciencias que se ocupan de la Administración Pública, convencidas de que nuestro país cuenta con tradiciones y con experiencias merecedoras de ser sistematizadas para ocupar el rango que les corresponde, lo mismo en el derecho que en la técnica de la administración, y convencidas también de que dentro del marco de esas tradiciones y de nuestro sistema constitucional y político, así como de nuestra estructura social y económica, el cuerpo cuya vida se inicia puede ser un canal eficaz para que México se beneficie con el fruto de otras meditaciones que constantemente están realizándose en los diversos estados miembros del Instituto Internacional.

Dicen los estatutos aprobados en Estambul, en septiembre de 1953, que el propósito de las secciones nacionales es promover el progreso del arte y de la ciencia de la Administración Pública en los diferentes países y de contribuir, mediante la comparación internacional, a un estudio más completo de aquéllos. En todas partes, los últimos 30 años han contemplado una extensión y una complejidad cada vez mayores en las tareas estatales o paraestatales en sus procedimientos y en su organización. En México el proceso ha respondido a dos grandes objetivos: primero, realizar las aspiraciones de justicia que la Revolución mexicana incorporó en la Constitución de 1917 y en sus leyes reglamentarias, y después, promover el desarrollo social, cultural y económico de la nación. Como al propio tiempo nuestro país ha sido siempre fiel a los principios fundamentales del estado democrático, que concretamente, por lo que toca a la Administración Pública, se traducen en el respeto a los derechos de los particulares, en la legalidad como condición y supuesto de toda acción pública y en la división de poderes, el problema de lograr que los grandes objetivos se cumplan en armonía constante con la libertad y con el derecho y dentro de la mayor eficacia posible en la acción gubernamental, es no sólo una cuestión viva y permanente, sino algo que interesa por igual a gobernantes y gobernados.

La presencia en esta junta de algunos funcionarios no tiene otro significado que mostrar el interés del gobierno en los futuros trabajos del Instituto y de ofrecerle toda la colaboración

---

[1] Discurso pronunciado por el Lic. Antonio Carrillo Flores, Secretario de Hacienda y Crédito Público, en la sesión inaugural del Instituto de Administración Pública.

a su alcance, lo cual -innecesario resulta casi decirlo- no supone limitación de ningún orden para la libertad en la investigación y en el examen de las cuestiones. Estas son muchas. Apuntaré unas cuantas de orden muy general: la administración mexicana, conforme a los textos constitucionales, se desenvuelve principalmente a través de las secretarías de estado. Sin embargo, es ya impresionante el número y la importancia de las entidades autónomas a quienes se ha encargado el cumplimiento de varias tareas, que en algunos casos son de autoridad y regulación, en otros, de prestación de servicios públicos, en unos más, de ejecución de obras públicas, de administración de industrias, de intervención marginal en los mercados. Varias de tales entidades son corporaciones públicas, en cuya estructura se han seguido modelos europeos; otras son comisiones autónomas, algunas son sociedades anónimas. Una investigación sistemática acerca de estos organismos y de sus conexiones con los órganos directos del estado para valorar frutos y marcar sugestiones, es un tema apasionante.

Tenemos luego la acción estatal en el desarrollo económico. La planificación, coordinación y ejecución de las inversiones públicas. Determinar los criterios mejores que permitan que la elaboración de los presupuestos se acomode en la forma más adecuada para el interés público, a las necesidades de sano progreso económico, dentro de las peculiaridades propias de México, otro tema del más alto interés.

Los problemas relativos a la Administración Pública Federal han sido ya objeto, entre nosotros, de valiosos tratados, lo mismo en el siglo anterior que en éste. Baste con citar la clásica obra de don Gabino Fraga. Hasta hoy la administración local no ha sido vista con el mismo interés. Ojalá que de este grupo pudiera surgir un estudio serio acerca de tan vital aspecto de la vida jurídica y social de México.

Hay un antecedente que quiero recordar acerca del valor real que en el desarrollo del derecho administrativo mexicano tuvieron, en época no muy remota, los trabajos del instituto Internacional de Ciencias Administrativas: la influencia de las conclusiones del Congreso de Varsovia de 1936 en la elaboración de la ley de Justicia Fiscal, que organizó el Contencioso en garantía de los contribuyentes, antecedente del Código Fiscal de la Federación.

Quiero cerrar estas breves palabras expresando la complacencia tan grande de que estén aquí antiguos colegas y amigos míos, de cuyos trabajos, lo mismo en el libro, que en la cátedra o en la administración, hay tantas huellas en lo que es la técnica y la realidad del derecho y de las prácticas administrativas en nuestro país. Estas materias son áridas, carecen de la emoción y del encanto que rodea a las grandes cuestiones políticas y sociales de nuestro tiempo; sin embargo, por altos y certeros que sean los propósitos de gobierno en el más preciso sentido de la palabra, su virtud se frustra si no tienen el

indispensable complemento de una buena administración. De ahí la capital importancia de los estudios relativos a ésta.

Estoy seguro de que el entusiasmo de los miembros de este Instituto hará muchas contribuciones importantes para el bien de México.

LA REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN SU NÚMERO 100

José Natividad González Parás

El Instituto Nacional de Administración Pública cumple 45 años de contribuir, como asociación civil, al mejoramiento de las instituciones públicas y a la formación de sus servidores.

Desde su fundación en 1955 el Instituto Nacional de Administración Pública definió su propósito fundamental, objetivos y medios, basando su realización en la actividad de sus miembros, de cuya participación ha dependido y dependerá la presencia e influencia del Instituto en el desenvolvimiento de nuestras administraciones públicas.

Nuestra Institución constituye un foro abierto a la reflexión, al libre examen, al análisis profundo, a la enseñanza y difusión, al apoyo propositivo de todos los aspectos que concurran hacia una buena administración. Al efecto, está obligada a mantener cordiales y estrechas relaciones con las autoridades federales, estatales y municipales, sin menoscabo de la libre investigación, discusión y crítica de los problemas administrativos del país.

Como mencionó Antonio Carrillo Flores en su discurso de la sesión inaugural del Instituto, "la presencia en el INAP de algunos funcionarios no tiene otro significado que mostrar el interés del gobierno en los futuros trabajos del Instituto y de ofrecerle toda la colaboración a su alcance, la cual –innecesario resulta casi decirlo- no supone limitación de ningún orden para la libertad en la investigación y en el examen de las cuestiones".

El vigor actual de nuestro Instituto y las posibilidades amplias de acción fecunda para el futuro son fruto de los empeños de los Consejos Directivos y de sus presidentes. El Maestro Gabino Fraga dejó un imperecedero ejemplo de dedicación, independencia y rectitud en los trabajos de nuestra Institución, mostrando el afán de servir a la administración mexicana vence obstáculos y limitaciones y contribuye a su mejoramiento. La proyección internacional del INAP se vigoriza con el Lic. Gustavo Martínez Cabañas, quien es el primer latinoamericano que ha presidido al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, justo reconocimiento a sus tareas, en tantos aspectos precursoras en el ámbito de la administración pública; de él hemos recibido su convicción de compartir experiencias con todos los países, aportar y participar en los diversos foros internacionales.

Andrés Caso Lombardo nos transmitió la obligación de dar respuesta a las necesidades planteadas por nuestra sociedad y de actuar como administradores comprometidos con ella, desterrando una pretendida neutralidad que sólo encubre ambiciones tecnócratas. Con él se inicia la creación de Institutos Estatales que han permitido la participación de

sus miembros y con ella el enriquecimiento de los conocimientos y en buena medida de la modernización de nuestras administraciones federal, estatales y municipales; igualmente como una más, entre tantas, de sus aportaciones está la creación del Premio anual de Administración Pública, que ha sido estímulo permanentemente para la elaboración de trabajos que han contribuido al mejoramiento de la teoría y la práctica administrativas. No puede olvidarse la proyección internacional que imprimió a nuestro Instituto, cuyo momento culminante fue la exitosa organización en la ciudad de México del XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado por única vez hasta hoy en el continente americano.

El primer Programa de Maestría en Administración Pública, el fortalecimiento de los Institutos Estatales y el edificio que hoy nos alberga, amplio espacio que compromete a colmarlo de realizaciones, son muestra de los muchos logros de Luis García Cárdenas. La biblioteca y un acervo bibliográfico notablemente acrecentado, cursos para formar investigadores, la introducción de un sistema de cómputo, la especialización en empresa pública, están entre las aportaciones de Ignacio Pichardo Pagaza, quien actualmente preside al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

Raúl Salinas Lozano aporta su experiencia para consolidar las relaciones del Instituto con las autoridades gubernamentales, logrando una participación activa y cercana de los miembros del INAP que redundó en un incremento de la matrícula y el número de eventos desarrollados por el INAP, destacándose la capacitación a servidores públicos que atienden directamente al ciudadano y el apoyo al programa de simplificación administrativa del gobierno federal. Observación de las exigencias de la sociedad, sensibilidad al cambio y sentido crítico fueron la divisa en la gestión de Adolfo Lugo Verduzco, en ella se impulsa la investigación y los premios estatales de administración pública, se reformula el plan de estudios e inicia el nuevo Programa de la Maestría en Administración Pública, se ensancha la vinculación con asociaciones y colegios afines y promueven los encuentros nacionales de Institutos de Administración Pública estatales, asimismo, las actividades internacionales se multiplican para lograr los propósitos fundamentales siguientes: Consolidar al Instituto en el exterior, mediante la participación activa en foros internacionales vinculados a las Ciencias Administrativas; desarrollar colaboraciones conjuntas con otros países, a través de convenios para estimular el avance de la administración pública, tanto en México como en otras naciones; intercambiar conocimientos y experiencias en seminarios y coloquios con expertos de otros países en el estudio de la administración pública, e, intercambiar información en libros, revistas y publicaciones con institutos y universidades especializadas en administración pública. Su acción propositiva permitió la participación del INAP en las tareas de modernización de la administración pública, y en congruencia, al interior del Instituto se realiza una reestructuración organizacional, la sistematización del acervo bibliográfico, la creación de la página web y el establecimiento del correo electrónico.

José Natividad González Parás es electo Presidente del Consejo Directivo en la Asamblea General Ordinaria celebrada el 29 de octubre de 1997, de entonces a la fecha, a través de

un intenso programa de trabajo se consolidaron los programas de formación y capacitación y se ampliaron para abarcar nuevos ámbitos prioritarios de la gestión pública del Estado mexicano, logrando incrementar significativamente el número de egresados (alrededor de 7,500 servidores públicos); se inició un ambicioso programa de formación virtual a distancia que permitirá dar el salto cuantitativo a una nueva escala para la formación masiva de servidores públicos sobre todo en los estados y municipios del país; se fortaleció la vinculación institucional con las dependencias y entidades de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial federal, con los organismos descentralizados, desconcentrados y autónomos de gobierno y con los gobiernos de los estados y municipios del país. Asimismo se han intensificado las labores de investigación, consultoría y asistencia técnica a instituciones públicas, destacando la creación conjuntamente con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo del reconocimiento a la calidad y la innovación en la Administración Pública.

En 1998 se creó la unidad de apoyo a los egresados de administración pública para fortalecer con ellos los lazos de comunicación y solidaridad y reforzar su vinculación con el INAP. En reconocimiento a la labor de México y del INAP a lo largo de las últimas décadas en el contexto internacional, José Natividad González Parás fue electo en septiembre de 1998, Vicepresidente para América Latina del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y en octubre de 1999, Presidente del Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), cuyo IV Congreso Internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública tuvo como sede a nuestro país, acciones que significan, junto con otras, el intensificar la presencia del Instituto en el ámbito internacional. Dada la creciente demanda de formación de servidores públicos fueron construidas nuevas instalaciones que permiten prácticamente duplicar la capacidad instalada de aulas, así como, contar con una aula virtual para la formación a distancia, con oficinas para maestros y para la sección de egresados y con una nueva área de convivencia social. La divulgación de las ciencias administrativas se ha desarrollado significativamente en este periodo, destacándose una producción editorial sin precedentes.

En este contexto, la Revista de Administración Pública llega a la edición de su número 100. El primero se publicó en 1956, un año después de fundado el Instituto. Desde entonces han transcurrido 43 fecundos años gracias a la calidad de los autores que han colaborado en cada uno de sus números. Este trabajo ha sido coordinado por los destacados miembros del Instituto que, en su momento, han sido directores de la Revista: Antonio Martínez Báez, Álvaro Rodríguez Reyes, Julián Díaz Arias, Gustavo Esteva, Jaime del Palacio, José Carreño Carlón, Omar Guerrero Orozco, Gildardo Héctor Campero Cárdenas y José Chanes Nieto. Nuestro reconocimiento y agradecimiento por su labor.

Pocas publicaciones logran el privilegio de editar cien números y permanecer por casi medio siglo en la preferencia del público lector, la Revista de Administración Pública ha logrado esto mediante la publicación de 806 artículos escritos por 580 autores, a partir de Antonio Carrillo Flores en el número 1, hasta este número especial, con el tema *La administración pública mexicana ante el futuro*, en que prestigiados académicos y servidores públicos nos ofrecen reflexiones sobre el desarrollo de la teoría y la práctica de la administración pública y una visión de su futuro, que, si bien no lo podemos predecir, sí podemos prepararlo, a ello contribuyen sus aportaciones.

El Instituto Nacional de Administración Pública agradece a los lectores el apoyo a su revista y asume el compromiso de proseguir sus esfuerzos para incrementar sus logros.

HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RAP 100, enero-abril de 1999

LOS NUDOS HISTÓRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

José Juan Sánchez

Proemio

La administración pública como actividad humana, objeto y fenómeno real, es tan ancestral como la aparición de las primeras civilizaciones que dejaron huella en la historia de la humanidad.[1] Por su parte, la ciencia administrativa es una de las disciplinas más antiguas, debido a que su origen se remonta al principio del siglo XVIII, cuando los soberanos de Prusia establecieron las primeras cátedras de enseñanzas científicas de los quehaceres administrativos para los servidores del Estado.[2] La ciencia administrativa comenzó a ser practicada desde 1727 y en 1729 se publicó el primer libro de texto su enseñanza.

Desde entonces, la ciencia de la administración ha sido materia de estudio, aunque la improvisación ha provocado que nuestra disciplina se haya extraviado, al grado que algunos consideran que carece de pasado y su objeto de conocimiento del rigor de una ciencia. En estos procesos de extravío se encuentran las *ciencias camerales* que son el capítulo perdido de la ciencias sociales.[3] "El cameralismo es un estudio superior de sistematización, racionalización y organización del trabajo administrativo, con vistas a potenciar el poder del Estado absolutista".[4]

Puede afirmarse que la administración pública como ciencia nace en el siglo XIX, presidida de antecedentes que se remontan hasta épocas anteriores a la era cristiana. La disciplina, a la que Bonnin llamó *ciencia de la administración*, fue fundada en 1808 mediante su obra **Compendio de los principios de administración**, que tenía como fin explicar el sentido y contenido de la administración en la primera República francesa, creada por la Revolución.

Sin embargo, la ciencia de la administración pública tiene su origen moderno en 1887 con el **Estudio de la Administración** de Woodrow Wilson, obra que tiene la doble virtud de ser la primera en tratar la administración como un objeto específico de estudio y al mismo tiempo, establecer la integración de una ciencia de la administración.[5] Se cumple más de un siglo del origen de la Administración pública moderna y dentro de este proceso

---

[1] Este artículo forma parte de una investigación de mayor alcance que el autor espera realizar en los próximos años, relativa al estudio de la administración pública.

[2] Guerrero, Omar. **La teoría de la administración pública**. México, Harla, 1986, p. 2.

[3] Small, Albion. The cameralists. citado por Omar Guerrero. **La teoría de la administración pública**. México, Harla, 1986.

[4] Guerrero, op. cit. p. 4.

[5] Wilson, Woodrow. "Estudio de la Administración". En Waldo, Dwight (editor). **Administración pública**, México, Trillas, 1967, pp. 83-95.

de formación histórica y teórica, como parte de las herencias de su pasado ancestral todavía existen "nudos históricos"[6] que no le han permitido consolidar su desarrollo como campo de estudio.

Por ejemplo, ya en la década de los sesenta R. S. Parker había declarado el *fin de la administración pública* por carecer de un alcance definido y una técnica distintiva: "ninguna ciencia puede ser identificada por ese título", por no ser una disciplina intelectual coherente que se establezca como pensamiento sistemático.[7] Las declaraciones de Parker tuvieron una airada respuesta de Gerald Caiden. En primer lugar, Caiden muestra que la administración pública no puede ser desconocida como ciencia si en el momento de la crítica no se califica como tal, sino como disciplina intelectual. En segundo lugar, existe "...confusión entre el estudio del objeto y su contenido. El estudio de la Ciencia política no produce necesariamente políticos prácticos: ¿por qué el estudio de la administración pública podría producir administradores profesionales? (...) La administración pública puede ser estudiada sistemáticamente sin hacer del estudiante un administrador práctico".[8] Parker más que criticar el objeto y los métodos de la administración pública, lo hace sobre los profesores e investigadores de la disciplina que cultivan.[9] Incluso se ha dicho que la administración pública, un objeto de estudio sin definición ni identificación, ha derivado, como preocupa a Waldo, en una materia sin disciplina. [10]

En este contexto de ideas, el presente artículo pretende analizar a la administración pública en sus dos acepciones: 1) una área de investigación intelectual, una disciplina o estudio (administración pública) y 2) un proceso o actividad que tiene como propósito administrar los asuntos públicos (administración pública).[11] Esta doble connotación permite examinar a nuestra disciplina abarcando, en primer lugar, el estudio del objeto como ciencia de la administración pública y, en segundo, como objeto de estudio vinculado a la actividad misma de la administración pública.[12] En este doble proceso de conformación -estudio del objeto y objeto de estudio- en el que la administración pública se ha desarrollado, existen

---

[6] Utilizamos el término "nudo" como una expresión que permite identificar aquellos aspectos estructurales que han limitado el desarrollo del objeto de estudio y el estudio del objeto de la ciencia administrativa en su devenir histórico.

[7] Parker, R.S. "The End of Public Administration", en **Public Administration**, Alabama, The University of Alabama Press, 1973, p. 99. Ausente de cualquier fundamento científico -afirma Parker-, la administración pública debe convertirse en la carrera administrativa del gobierno que se alimenta de distintas disciplinas: sociología, ciencia política, economía, derecho y teoría de la organización.

[8] Caiden, Gerald. "In Defense of Public Administration", en **Public Administration**, vol. 24, núm. 3, Australia, 1965, p. 224-225.

[9] Guerrero, op. cit. p. 64.

[10] Citado por: Guerrero. Omar. **La Administración pública del Estado capitalista**. México, Fontamara, 1988.

[11] Waldo, Dwight. **Estudio de la Administración pública**, Madrid, Aguilar, 1964, p. 8.

[12] Cabe señalar que en este artículo, por la limitación de espacio, no es posible analizar el objeto de estudio de la administración pública y la variedad de interpretaciones del objeto de estudio. Cuando se hace alusión al objeto de estudio este se considera de manera general, sin pormenorizar sobre cada una de dichas interpretaciones.

por los menos seis "nudos históricos" -el epistemológico, el científico, el multidisciplinario, el jurídico, el político y el administrativo- que al mismo tiempo que la nutren y la revitalizan con aportaciones a su campo de estudio, le han impedido construirse como una ciencia plena, autónoma e independiente. En la medida que estos "nudos históricos" puedan ser destrabados y superados con investigaciones creativas e innovadoras nuestra disciplina de estudio podrá consolidarse como ciencia para el próximo milenio. Al finalizar, se confronta el debate en torno al futuro de la administración pública en dos vertientes: como ciencia en desarrollo o bien, como ciencia fragmentada.

I. El objeto de estudio de la administración pública

La evidencia histórica demuestra que existe una disparidad entre el objeto de estudio y el desarrollo del estudio del objeto en la administración pública.[13] El objeto de estudio de la administración pública se ha construido a lo largo de las primeras civilizaciones que dejaron huella en la historia hasta nuestros días, como parte de un gran esfuerzo de consolidar las diversas formas que adoptaron como polis, ciudades-estados, imperios, reinados y como estados-nación. Con diversos nombres, idiomas, lenguas y jeroglíficos, los administradores públicos del pasado dejaron evidencias históricas de la forma en que realizaban sus tareas para engrandecer la figura del rey, emperador, califa, sultán o gobernante con el que trabajaban. La administración pública existe como objeto y fenómeno real, desde los albores de las primeras civilizaciones.

En el advenimiento de la humanidad, en las comunidades más simples, el jefe o gobernante, quien detenta el poder, es capaz de dirigir personalmente todas las actividades relacionadas con la puesta en marcha del gobierno.[14] Por la complejidad de las propias actividades las funciones deben ser compartidas o delegadas, consecuentemente surgen los primeros administradores u organizadores para desempeñar funciones bajo la dirección del líder. Los primeros funcionarios públicos se dividen en tres clases: 1) en la cima los gobernantes o manipuladores del poder; 2) al centro los directores o administradores, quienes se ocupan de la realización de los mandatos de los gobernantes; y 3) abajo la numerosa clase inferior de trabajadores y esclavos que están a cargo del trabajo productivo de la comunidad. En general, el administrador público figura en el nivel medio.

En todas las etapas y formas de organización el funcionario es el subordinado del poder imperante, ya sea que se trate de un jefe, rey, cuerpo colectivo, gran sacerdote, magistrado, líder militar, legislador o jefe ejecutivo. No es el que manipula el poder, sino el especialista en dirección y administración.[15] Por ejemplo, en las ciudades sumerias existía el *patesi* o *ensi* quien, como príncipe y sacerdote asociado, ejecutaba la voluntad del dios al cual

---

[13] Guerrero, Omar. **Teoría administrativa de la Ciencia política,** México, UNAM, 1976, p. 9.
[14] Gladden, E.N. **Una historia de la administración pública,** México, INAP-FCE. 1989, II tomos, p. 7.
[15] *Ibidem*, p. 20.

estaban dedicadas la ciudad y las tierras. Era el administrador de todas las actividades diversas del diminuto Estado. Por su parte, en el imperio persa existió un funcionario llamado *sátrapa* o "protector del reino". Los *sátrapas* eran seleccionados generalmente de la familia real o de la nobleza persa. Contaban con un secretario que supervisaba sus actividades y actuaban como una vinculación entre él y el gobierno central.

En este sentido, la invención de la escritura se encuentra ligada al desarrollo del objeto de estudio de la administración pública. El sello cilíndrico es el primer artículo administrativo que se utilizaba para salvaguardar posesiones; era un primer adelantado de la firma personal. No obstante, la primera forma de escritura fue pictográfica; se representaba por una serie de líneas firmes similares a las hechas en piedra. Los sumerios llegaron a tener quinientos sesenta signos, que representaban una sílaba o palabra. El trabajo del escribano requería de paciencia y de habilidad. Por ejemplo, la biblioteca real de Asurbanipal, rey asirio, llegó a tener veintiséis mil tablillas. En Egipto la invención de los papiros facilitó enormemente el progreso de la organización. Con la hoja del papiro tuvo lugar una de las pocas invenciones fundamentales en la administración. En China la invención del papel y la tinta contribuyen enormemente a las actividades administrativas de los escribanos. Sin embargo, para algunos estudiosos de la administración pública, ésta surge desde muy antiguo:

> "Cuando dos hombres cooperan en poner a rodar una piedra que ninguno hubiera podido mover por sí solo, han aparecido los rudimentos de administración. Este sencillo acto tiene las dos características básicas de lo que llamamos actualmente administración. Hay un designio -trasladar la piedra- y hay acción cooperativa -varias personas que emplean la fuerza combinada para realizar algo que no podía hacerse sin esta combinación-. En su más amplio sentido, el concepto de *administración* puede definirse como las actividades de grupos que cooperan para alcanzar objetivos comunes".[16]

Es muy aventurado encontrar en este acto los antecedentes remotos de nuestra disciplina; es en las civilizaciones que dejaron restos de su grandeza histórica donde encontramos la conformación del objeto de estudio. La administración pública ha tenido una expresión institucional e histórica que se remonta al establecimiento de las antiguas civilizaciones de Egipto, Roma, China e India, es decir, hace cinco mil años.[17] Gladden sostiene que en Egipto existían varias esferas de la administración pública, entre las que destacan: 1) la corte y la familia real que se ocupaban de la administración del Estado, los servicios de aprovisionamiento y la organización ceremonial; 2) la máquina productiva de la nación que requería de una planeación estatal extensiva en la esfera de la ingeniería hidráulica; 3) el servicio del culto a la muerte, que con el tiempo se convirtió en un programa colosal de construcción de pirámides y otras edificaciones; 4) las áreas gubernamentales locales

---

[16] Simon, Herbert A., Smithburg, Donald, Thompson, Victor A. **Administración pública,** México, Editorial Letras, 1968, p. 1.

[17] Guerrero, **Teoría administrativa de la Ciencia política,** *op. cit.,* p. 13.

que incluían una vasta delegación de poderes ejecutivos y 5) la conducción de las relaciones con el exterior, que se extendía desde las prácticas normales de la diplomacia, hasta la imposición de la orden imperial.[18]

Por su parte, en la Roma imperial para intentar solucionar los males arraigados en la administración pública, se habían establecido ciertos tribunales especializados para hacer frente a los crímenes y fechorías oficiales. Hacia el año 149 a.c. había sido introducido un tribunal *quaestio de repetandis* para ocuparse de los excesos impuestos por los gobernadores de las provincias, mientras que durante el curso de los siguientes 50 años se crearon también el tribunal *quaestio de ambitu* para considerar los casos ilegales en solicitud de votos para un cargo y soborno, y otro *quaestio de peculatu* para juzgar los casos ligados con el mal uso y el desfalco de los fondos públicos.[19]

Asimismo, en el Imperio tardío romano se encontraban en la cima las cabezas de la administración, algunas de las cuales tenían carácter ministerial, que incluían al perfecto del pretorio, los contadores de las tesorerías, el jefe de las oficinas y el cuestor del palacio. Además, estaban los funcionarios importantes de los distritos, tales como vicarios, gobernadores de provincias, los prefectos de las dos capitales, duques, contadores y agentes financieros y bajo éstos la gran masa de puestos inferiores. Cada uno de los altos funcionarios de las administraciones central y local tenían su cuerpo de oficiales que trabajaban en las *scrinia* separadas. Las cabezas de departamento eran asistidas por directores o asistentes, con títulos tales como *proximus, secundarius, melloproximus, cornicularius* o *adjutor*. Las carreras militares se asimilaron a las carreras administrativas, por lo que los funcionarios civiles usaron el *cingulum* o cinturón como si fueran soldados. Los funcionarios civiles retirados se clasificaban como soldados retirados o *veterani*.

En la antigua China, alrededor de 2000 a.c., se atribuyen muchos adelantos administrativos importantes a la dinastía Shun, incluso la utilización de exámenes para probar la capacidad para la promoción.[20] La lista de sus nueve ministros muestra la composición de la administración pública china: 1) *Si k'ung*, el canciller; 2) *Hou Tsi*, Señor del mijo; 3) *Si T'u*, jefe de las escuelas; 4) Shi, juez supremo; 5) *Kung Kung*, director de obras; 6) *Yu*, jefe del bosque; 7) *Ch'i Tsung*, jefe de ritos; 8) *Tien Yo*, jefe de música y 9) *Na Yen*, jefe de comunicaciones. En el libro de historia se señalan ocho objetivos que deben cumplir los gobiernos: i) alimentación; ii) comodidades; iii) sacrificios; iv) provisión de trabajo; v) acceso a la educación; vi) penalización del crimen; vii) huéspedes y, viii) el ejército. La

---

[18] Gladden, E.N., *op. cit.*, p. 73. Cabe señalar que en este apartado histórico sólo se citan algunos de los imperios más representativos de la historia, pero en la mayoría de los que existieron y dejaron huella encontraremos elementos administrativos de nuestro objeto de estudio que se presenta mezclado con otra clase de actividades propias de esos imperios. Aquí se citan de manera representativa.

[19] *Ibidem*. pp. 135-135.

[20] *Ibidem*. pp. 175.

multiplicidad de tareas públicas indica la existencia de una administración pública extensa. Las tres virtudes de los gobiernos son: justo, fuerte e indulgente, exigiéndose más o menos severamente de acuerdo con el estado del reino en un periodo determinado.

En la India, con el apoyo de un consejero Kautilya Chanakya, quien se convirtió en visir, Chandragupta erigió en poco tiempo un reino en Afganistán y el Indostán, probablemente tan poderoso como cualquiera de su época.[21] El gobierno era despótico debido a que el rey detentaba un poder ilimitado, pero tenía un consejo de notables facultados para legislar, regular las finanzas y asuntos exteriores y nombrar a todos los funcionarios de Estado más importantes. Las ciudades estaban gobernadas por grandes comisiones, las aldeas por el jefe o por un *panchayat* o consejo de cinco. Había un sistema complejo de cortes legales para administrar un sistema de justicia extremadamente severo, con el Consejo real a la cabeza y el rey como corte final de apelación. Se dice que el *Arthasastra,* escrito por Kautilya, un tratado sobre política y el más antiguo trabajo que se conoce, puede ser comparado con *El Príncipe* de Maquiavelo.

"La administración pública actual es el reflejo perfecto (...) de la evolución histórica que trascendió de esquemas organizacionales rudimentarios hacia modelos mayores, variados y complejos".[22] En suma, toda historia es necesariamente una historia administrativa[23] y por lo tanto, es indispensable que mediante el conocimiento histórico sea posible replantear o redescubir el objeto de estudio de la administración pública, más que reinventarlo. El gobierno no necesita ser reinventado, tiene existencia propia desde la antigüedad y sus enseñanzas primero como arte y después como ciencia lo demuestran.

II. El estudio del objeto de la administración pública

La construcción del estudio del objeto de la administración pública ha transitado desde la antigüedad, dejando constancia en el *Arthasastra*, los *Espejos de Príncipes,* las Ciencias Camerales, en particular en los estudios de la Ciencia de la Policía, las aportaciones de Alemania y Francia, hasta llegar a los Estados Unidos con la publicación del artículo de Woodrow Wilson en 1887. No es obra de la casualidad, sino que el estudio del objeto de la administración pública tiene un carácter histórico al igual que la propia evolución del Estado. El estudio de la administración pública estaba prácticamente olvidado o se efectuaba sólo circunstancialmente; por ello, hoy en día la administración pública no puede ser entendida como "una nueva área, sino como un nuevo interés en un viejo objeto al que nuevas técnicas que han sido desarrolladas en poco tiempo, pudieron ser aplicadas".[24]

---

[21] *Ibidem*. pp. 171-172.
[22] Guerrero, **Teoría administrativa de la Ciencia política,** *op. cit.,* p. 14.
[23] Gladden, E.N., *op. cit.*, p. 53
[24] Caiden, Gerald, *op. cit.* p. 227, citado por Omar Guerrero.

Las obras sobre el estudio de la administración pública con antecedentes más remotos son los *Arthasastras* indios, elaborados entre los siglos VI al IV antes de la era cristiana. Aunque sólo se conserva un libro de la escuela de los *Arthasastras*, el de Kautilya, los estudiosos han concluido que esta obra es en realidad la síntesis de otros muchos Arthasastras escritos con anterioridad, entre otros se cita a Brihaspati, Vislaksha y Parasana.[25] Kautilya señala "la subsistencia de la humanidad es llamada *Artha*, riqueza; la tierra, que contiene a la humanidad, es también llamada *Artha*, riqueza; la ciencia que trata de los medios para adquirir y mantener la tierra es la *Arthasastra*, ciencia de la política".[26] El *Arthasastra* es un manual del arte de gobernar que contiene consejos relativos a las estrategias, tácticas, métodos y técnicas por las que se puede conseguir y conservar el poder.

Por su parte, los árabes, caso único en la ciencia de la administración al crear una corriente ininterrumpida durante diez siglos, produjeron los *Espejos de Príncipes*, notables obras político-administrativas para soberanos, altos funcionarios y secretarios de la Cancillería.[27] El fundador del *adab* -un género literario que se extendió a todo el campo de las ciencias seculares, creando una gran enciclopedia- es Ibn Muqafa quien escribe el *Espejo de Príncipes* llamado *Adab mayor*. De similar contenido el libro *Noticias esenciales* de Ibn Autaiba (828-889), escrito para los funcionarios de la administración insuficientemente preparados para las prácticas administrativas. Asimismo, los *Cuatro Discursos* de Arudi Samarqandi escrito en 1161, explica las artes relativas a la función administrativa. Debe añadirse la trilogía de obras, el *Libro de Qabus* de Kai Kaus (1082), *Libro del gobierno* de Nizám al Mulk (1092) y *Consejos para los reyes* de Al Gazali (escrito entre 1058 y 1111); la primera consiste en un programa político para la formación integral del rey; la segunda es un notable tratado de administración musulmana y la tercera una disertación filosófica sobre la política y la administración de los reyes.

Cabe señalar que en el Estado absolutista también existieron los *Consejeros de Príncipes,* quienes redactaban memorias secretas dedicadas al análisis de la situación prevaleciente en el Estado. El contenido de las memorias era considerado como una arcana o misterio, sólo accesible a los soberanos.[28] Una de las más célebres memorias reservada a los príncipes fue *el Testamento político* de Melchor Von Osse, que vivió durante la primera mitad del siglo XVI. Otra obra es la *Secreta política* de Jorge Obrecht, un Consejero de Príncipes cuya vida transcurrió en la segunda mitad del siglo mencionado. Sin duda el gran ideólogo del principado absolutista fue el consejero de príncipes, Luis Von Seckendorff (1626-1692), quien con su obra el *Principado alemán* permite que los secretos dejen de

---

[25] Guerrero, Omar. **Introducción a la administración pública,** México, Harla, 1985, pp. 8-9.
[26] "Arthasastra", *Revista de Administración pública (RAP)*, No. 54, INAP, p. 403.
[27] Guerrero, **Introducción a la administración pública,** *op. cit.*, pp. 13-16.
[28] Guerrero, **La teoría de la administración pública,** op. cit., p. 7.

ser ocultos para ser conocidos por los súbditos. Todo está listo para que en el siglo XVIII el cameralismo se transformara en las ciencias camerales.[29]

Entre los precursores del cameralismo se encuentran von Osse (1506-1556) y Jorge Abrecht (1547-1612), así como los fiscalistas Becher (1635-1682), Hornick (1638-1712) y Schroeder (muerto en 1663). Otros dos pensadores, Efraín Gerhard y Julio Bernardo von Rohr (1688-1742), escriben en 1713 y 1716 sus obras antes de que sean inauguradas las ciencias camerales como disciplinas universitarias en 1727. Precisamente en ese año, Federico Guillermo I, rey de Prusia, decidió establecer en las universidades de Halle y Frankfurt del Oder una nueva profesión para la formación de los funcionarios públicos del Reino: la profesión en Economía, Policía y Cameralísitica. La enseñanza de las ciencias camerales tuvo dos grandes generaciones de catedráticos. La primera está formada por Pedro Simón Gasser (1689-1732), Justo Cristóbal Dithmar (1677-1737), Federico Stisser (1689-1732), Juan Furstenau (1688-1756) y Joaquín Jorge Zincke (1692-1768). La segunda generación incluyó a profesores cuyas actividades docentes se realizaron en Alemania, Austria y Suecia como fueron Joaquín Jorge Darjes (1714-1791) y Daniel Schreber (1733-1814). Sin embargo, Juan Enrique von Justi (1717-1771)[30] y José von Sonnenfels (1733-1814) nacidos en Alemania, hicieron de sus cátedras en Viena las más importantes en su momento, destacando von Justi por la importancia y las enseñanzas de sus obras.

Mención aparte merece Lorenzo von Stein, profesor alemán quien aprovechando su larga estancia en Viena para reformular las bases de las ciencias camerales en su país natal y en Austria, realiza aportaciones de efectos universales sobre la ciencia de la administración.[31] Con su obra *La teoría de la administración*, publicada en 1865, nace en Alemania la ciencia de la administración. Sin duda, una de las grandes contribuciones de Stein a la ciencia de la administración fue haber comprendido el objeto de estudio de nuestra disciplina, debido a que en sus trabajos se define claramente a la administración pública: "esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado".[32]

---

[29] La referencia al Cameralismo implica a los cameralistas que cultivaron los libros y a las ciencias camerales como las materias objeto de su cultivo: la economía, la policía y cameralisitica (cameralia).

[30] El que von Justi haya sido considerado como el verdadero profeta del Cameralismo, obedece a su idea de especializar a las ciencias camerales. fue el único que preparó libros específicos para cada una de las ciencias camerales: *Economía de Estado* en 1755 para economía y cameralística; *Principios de ciencia de la policía* en 1756 para ciencia de la policía; *Sistema de finanzas* en 1766 para la hacienda. La obra *Los Fundamentos del poder y el bienestar de los estados o Exposición de todas las ciencias de la policía*, constituye una ampliación de *los Principios de la Ciencia de la Policía*. Con el propósito de diferenciar las ciencias camerales de la ciencia política escribió *Naturaleza y esencia de los estados* (1759) y *Tratado del buen gobierno* (1760). *Ibidemem*. p. 22.

[31] Guerrero, **La teoría de la administración pública**, op. cit. p. 27.

[32] Citado por Omar Guerrero, *Ibidemem*. p. 139. Agrega Stein: "La administración alcanza, pues, su forma más pura, más ideal, la exigida por el principio del Estado, una vez que ha convertido en único cometido suyo la vida de *todos* los individuos".

En este contexto, puede afirmarse que la ciencia de la administración nace en Francia en 1808, por efecto del pensamiento de Carlos Juan Bonnin en sus *Principios de administración pública*. Bonnin dice: "definiré pues a la administración pública: es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas".[33] No hay duda, son Bonnin en Francia y Stein en Alemania quienes transformaron la ciencia de la policía y a las ciencias camerales, en ciencia de la administración, y ellos deben ser considerados como fundadores de nuestra disciplina.

En el caso de la administración pública en Estados Unidos merece una revisión sucinta; para su estudio se divide en tres etapas: el primer periodo, "clásico" comprende desde el año de 1887 a 1944; el segundo período, de desarrollo o también llamado "político", que abarca desde la terminación de la segunda guerra mundial en 1945 hasta el año de 1963; y el tercero, de búsqueda o de "programas", a partir de 1964 hasta el presente.[34] En la primer etapa, el estudio de la administración pública se inicia en 1887 con la obra de Woodrow Wilson, *El estudio de la administración pública*, en la que situaba el estudio de aquélla dentro de la Ciencia política, establecía una clara separación entre política y administración, dando nombre a la disciplina como administración pública. Posteriormente la posición de Wilson fue ampliada por dos autores, Goodnow y Willoughby. Para el primero, la actividad política consiste en verse reflejada en la voluntad estatal, mientras que la actividad administrativa debía limitarse en la simple y pura ejecución de esa voluntad. Para Willoughby, dentro de la actividad del Estado se podían distinguir dos partes: la referente a la determinación y regulación de la conducta de los ciudadanos entre si y con el poder ejecutivo, y la relativa a la organización administrativa.

A principios del presente siglo, se constituye el movimiento científico llamado "taylorismo" o de la "organización científica del trabajo". El pionero fue Frederik W. Taylor quien procedió a formular reglas para el análisis detallado y la programación de los tiempos y procedimientos de trabajo. Posteriormente, Henri Fayol y formula sus cinco principios o elementos integrantes del procesos administrativo: prever, organizar, mandar, coordinar y controlar. Por su parte, Luther Gulick, en colaboración con Lindall Urwick, formulan los elementos integrantes de toda la administración mediante su clásica POSCORD (planificación, organización, administración de personal o *sttaffing*, dirección, coordinación, preparación de informes o *reporting* y presupuesto o *budgeting*). Estos autores pueden considerarse como la escuela clásica de la teoría de la organización. Urwick aplica los conceptos de *line* y *staff* y James D. Mooney precisa los conceptos de coordinación, jerarquización y funcionamiento.

---

[33] Bonnin, **Compendio de los principios de administración,** p. 261, citado por Omar Guerrero, op cit., p. 29.

[34] Canales Aliende, José Manuel, **Panorama actual de la ciencia de la administración**, Madrid, INAP, 1978. Por las limitaciones del espacio, sólo se delineará de manera sucinta la evolución de la escuela norteamericana, ya que existe una abundante bibliografía al respecto.

Como reacción a este movimiento que sólo consideraba los aspectos formales de la organización, surge la escuela de las relaciones humanas. Entre sus autores se encuentra Elton Mayo y Fritz J. Roethlisberger, quienes a partir de los experimentos en la fábrica *Western Electric de Chicago*, llegaron a la conclusión de que la productividad de los trabajadores venía condicionada por la motivación en el trabajo y por las relaciones humanas de los mismos. Chester Barnard, concibió a la organización como un sistema cooperativo, consciente y coordinado que depende del equilibrio entre las aportaciones de los miembros y las recompensas que éstos reciben y en el que la autoridad tienen un papel primordial.

En el segundo periodo que se ubica después de la segunda guerra mundial "El mito y objetivo de la eficiencia y la economía en el actuar administrativo, iba a ser sustituido por un nuevo análisis en el que el objetivo y la perspectiva fuesen el conocimiento y la comprensión de los fenómenos humanos y políticos de la administración. La tajante separación anterior entre política y administración desaparecería".[35] En este periodo destacan Herbert A. Simon y James E. March, quienes dentro de la división vertical del trabajo distinguen claramente la toma de decisiones como proceso, analizando el comportamiento humano en las organizaciones y planteando la búsqueda de formas más racionales para la adopción de decisiones. A pesar de las aportaciones de estos autores, debe afirmarse que la administración pública no puede equipararse a cualquier otra organización, ya que tiene fines diferentes y por otra parte, que la organización no lo es todo en la administración pública como objeto de estudio y conocimiento.

El tercer periodo llamado de "programas", inicia la búsqueda de instrumentos administrativos útiles que mejoren la elaboración de las políticas públicas. Pueden distinguirse cinco grandes corrientes: 1) la teoría del comportamiento; 2) la teoría de sistemas; 3) la administración comparada, 4) la Nueva Administración pública; 5) las políticas públicas y 6) el **management** público. En primer lugar, la teoría del comportamiento o las ciencias del comportamiento, conjunto de estudios relativos al funcionamiento en el seno de las organizaciones, son continuadoras de la escuela de las relaciones humanas y aplican las nuevas aportaciones de la psicología y la antropología. Entre sus cultivadores pueden citarse a Abraham Maslow, Chris Argyris, Ransis Likert, Douglas McGregor y Warren Benis.[36] En segundo lugar, la teoría de sistemas, o enfoque sistémico, supone un paso adelante al considerar a las organizaciones y todas sus funciones como sistemas, para lo cual se apoya en las aportaciones de las ciencias físicas, biológicas y sociales.[37]

En tercer lugar, la tendencia de la administración comparada consiste en las aportaciones de los estudiosos norteamericanos a otros países dentro de los programas de ayuda. Esta corriente se caracterizó por la prevalencia de los aspectos y valores éticos en la implantación de los modelos de desarrollo. En cuarto lugar, en los años setenta surge un

---

[35] *Ibidem*. pp. 98-99.
[36] *Ibidem*. p. 102.
[37] Puede verse: Sharkansky, Ira. **Administración pública,** México, Editores Asociados, 1977.

nuevo movimiento inspirado por Dwigth Waldo y Frank Marini denominado la "Nueva administración pública" que pretendía substancialmente dar respuestas adecuadas ante los planteamientos represivos e inhumanos muchas veces del *management* público, mediante la participación administrativa, así como la búsqueda de la "equidad social", para afrontar la situación de los sectores menos privilegiados de la sociedad. Este movimiento pretendía que la administración pública fuese un instrumento del cambio social y no sólo un instrumento del **status** establecido.[38]

En quinto lugar, la *public policy* o política pública, surge por primera vez en 1951 gracias a las aportaciones de Harold Laswell, tomando un fuerte impulso en la década de los setenta y siendo una de las principales corrientes académicas de nuestros tiempos.[39] En sexto lugar, existe un notable desarrollo de las modernas técnicas de gestión o ciencias del **management** aplicables a la administración pública.[40] Productos de esta corriente son la investigación de operaciones, el PERT, el presupuesto por programas, el presupuesto base cero, el análisis costo-beneficio, entre otros.

En suma, Bonnin bautizó a la *ciencia de la administración* tal como la conocemos, aunque ciertamente también le denominaba *ciencia administrativa*. En España se optó por *ciencia de la administración* mientras que en Francia se adoptó *ciencia administrativa*. En Alemania, desde los días de Stein, se le llamó *teoría de la administración*, en tanto en Italia se prefirió llamarla *ciencia de la administración pública*. Por otra parte, entre los anglosajones no se emplea ninguna de las denominaciones mencionadas. En Estados Unidos se le llama *estudio de la administración pública* y en Inglaterra no existió una ciencia de la administración, sino una *filosofía de la administración*. Pero en todo caso, se trata de la única y misma disciplina: la ciencia de la administración.[41]

III. Nudos históricos de la administración pública

Como podrá apreciarse el objeto de estudio de la administración pública existe desde los albores de la humanidad, mezclado con una variedad de funciones religiosas, espirituales, sociales, económicas y de gobierno. La separación de lo público y lo privado sólo permitió que el estudio del objeto se consolidara como campo de estudio. En ese largo proceso histórico de formación, tanto la actividad vinculada con la administración pública como la

---

[38] Puede verse: Nigro, Felix A. y Nigro, Lloyd, **Administración pública moderna,** Madrid, INAP, 1981.

[39] En torno a las políticas públicas puede revisarse los cuatro tomos coordinados por Luis F. Aguilar Villanueva, editados por Miguel Ángel Porrúa.

[40] Para entender esta corriente, puede verse: Guerrero, Omar. "El Management Público: una Torre de Babel", en **Convergencia,** México, Universidad Autónoma del Estado de México, No. 15, septiembre-diciembre 1998.

[41] *Ibidem*. p. 30. En el caso de Inglaterra, W.H. Moreland introdujo el título de *ciencia de la administración pública*, no sin mucho éxito.

ciencia de la administración, no se logró superar algunos problemas estructurales que podemos denominarlos "nudos históricos". Estos nudos se encuentran tanto en el objeto de estudio como en el estudio del objeto, como lo muestra el cuadro No. 1.

Cuadro No. 1
Los nudos históricos

Nudos del estudio del objeto	Nudos del objeto de estudio
·Nudo epistemológico ·Nudo multidisciplinario ·Nudo político	·Nudo científico ·Nudo jurídico ·Nudo administrativo

Fuente: Elaboración propia.

Estos "nudos históricos" han impedido responder los cuestionamientos de Caiden: "¿Debería existir un campo independiente de estudio o es parte de algo más, algo menos exclusivista y con mayores fundamentos teóricos? Si es digno de reconocimiento como campo independiente de estudio ¿cuál sería su enfoque o palanca principal?, ¿qué tema común liga a todas las especialidades?, ¿qué límites deben delinearse alrededor de ésta para separarla de otras disciplinas? Quizá más importante ¿debe existir del todo o liquidar su negocio y desaparecer en la obscuridad de la noche, procurando dejar tras de sí el menor rastro posible?".[42]

La ciencia de la administración pública ha transitado de ser *arte* a un conjunto de *técnicas* y aún no ha logrado -en más de un siglo en su etapa moderna- a consolidar el carácter de *disciplina científica* debido a los "nudos" históricos y estructurales que se lo han impedido, entre lo que se encuentran los que a continuación se analizan.

1. El "nudo epistemológico"

Este nudo se refiere a la teoría del conocimiento de la administración pública. Algunos autores señalan que no puede existir una teoría de la administración pública, porque no tiene el alcance teórico para sustentarse como tal, en su caso, proponen el estudio de la administración pública. "La teoría de la administración pública capitalista, está por elaborarse. Tal es la razón por la cual, alternativamente, es preferible hacer referencia al estudio de la administración pública".[43] Mucho menos es posible sustentar principios generales aplicables a la administración pública, en esta discusión se enfrentaron Robert

[42] Caiden, Gerald. "Revitalización de la Administración pública", en *RAP No. 91*, **Ensayos sobre la Nueva Administración pública**, México, INAP, 1996, No. 91,
[43] Guerrero, Omar. **La Administración pública del Estado Capitalista,** *México*, Fontamara, 1988, p. 36.

Dahl y Herbert Simon. Dahl realiza en 1947 una revisión de los progresos teóricos de la ciencia administrativa,[44] la cual se encontraba condicionada por tres condiciones:

1) Las generalizaciones derivadas de las operaciones de la administración pública, en un Estado en particular, no se puede ni universalizar ni aplicar a la administración pública de otros estados. Añade que un buen principio puede ser aplicable en diferentes medios nacionales, pero en atención a estudios previos a los mismos.

2) No existen generalizaciones universales verdaderas acerca de la administración pública, sin que previamente haya un estudio profundo de las características nacionales. En suma, o hay principios universales o éstos son aplicables a un medio nacional o internacional específico.

3) El estudio de la administración pública "se convertiría inevitablemente en una disciplina, con bases mucho más amplias, apoyada no en un conocimiento estrechamente definido de técnicas y procesos, sino ampliado hacia los factores condicionantes, variables históricas, sociológicos, económicos y que dan a la administración pública de cada país su sello".[45]

Por su parte, Herbert Simon para responder a Dahl señala que existen dos grupos sobre el problema del carácter científico de la administración pública.[46] El primer grupo de estudiosos señala que la administración pública debe ser una *ciencia aplicada* y ocuparse de todos los valores e intereses relacionados con la organización administrativa.

Como la eficiencia es sólo uno de esos valores, se debe cubrir la totalidad del campo de la política pública. Mientras que el segundo grupo, con el que se identificaba Simon, propone crear una *ciencia pura* del comportamiento humano en la organización -en particular de las organizaciones gubernamentales- para quienes están descontentos con la teoría administrativa tradicional y edificar una teoría más sólida sobre los cimientos de la psicología social.

En la actualidad, Robert Denhardt identifica una variedad de influencias en la teoría de la Administración pública contemporánea como son: la teoría empírica, la teoría normativa, la teoría ética, la *public choice*, la fenomenología, la teoría crítica y la teoría psicoanalítica, así como el desarrollo de la ciencia política, el **management**, la sociología, la antropología

---

[44] Dahl, Robert. "La Ciencia de la Administración pública: tres problemas", en *RAP No. 40*, México, INAP, octubre-diciembre 1979.
[45] Ibidem, p. 11.
[46] Simon, Herbert. "Un comentario a 'La Ciencia de la administración pública'", en *RAP No. 40*, México, INAP, octubre-diciembre 1979.

y otras disciplinas sociales.[47] La teoría de la Administración pública requiere establecer los límites de su campo de estudio por la diversidad de enfoques prevalecientes para construir su propia disciplina científica.

Para nuestros fines, resulta fundamental que, de una vez por todas, se defina claramente el sentido epistemológico de la administración pública, para ello podría considerarse como una ciencia aplicada en continuo desarrollo y evolución que pertenece a las ciencias sociales, tal como lo demuestra su objeto de estudio el cual ha existido desde las primeras civilizaciones de la historia.

2. El "nudo científico"

Este nudo consiste en la polémica sobre el carácter de la administración pública: arte, técnica, filosofía o ciencia. Luther Gulick señalaba que: "Actualmente la administración es más un arte que una ciencia; de hecho hay quien afirma dogmáticamente que no puede ser otra cosa. Los que así opinan no recuerdan que la metalurgia, por ejemplo, era un arte varios siglos antes de llegar a una ciencia, varios factores influyeron en la conquista del mundo natural por las ciencias exactas, y puede confiarse en la posibilidad de controlar y conocer el mundo de los asuntos humanos de una manera científica".[48]

Leonard D. White, en su obra clásica, afirma que la administración pública es un arte que ha sido una de las posesiones esenciales del hombre. La construcción de las pirámides; la administración de los negocios del Imperio Romano; organizar el Estado nacional sobre el feudalismo de la Edad Media y crear ejércitos disciplinados, fueron hazañas administrativas tanto como políticas.[49] Pero va más allá al señalar:

> "Como la administración indudablemente es en parte un arte, seguirán ocupando un lugar importante escritos científicos. Pero puede ir convirtiéndose progresivamente en una ciencia, o por lo menos, en una ciencia limitada por diferencias culturales, logro muy de desear, ya que las proposiciones de una ciencia administrativa van más allá del alcance del sentido común".[50]

Por su parte, Dimock ha dicho que la Administración pública es una filosofía que tiene como principio servir al hombre. "Este libro tiene una tesis. Dicha tesis es que la

---

[47] Denhardt, Robert B. "Public Administration Theory: The State of the Discipline", en Lynn, Naomi B. y Wildavsky, Aaron. **Public Administration. The State of the Discipline,** New Jersey, Chatam House Publishers Inc, 1990, p. 43.

[48] McCurdy, Howard E. **Una Biografía sobre Administración pública,** Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1981, p. 22.

[49] White, Leonard D. **Introducción al estudio de la Administración pública,** México, Compañía General de Ediciones, 1964.

[50] *Ibidem*, p. 10.

administración es, más que respuestas eruditas y técnicas bien escogidas, un conjunto de ardides. No es ni siquiera una ciencia y jamás debiera convertirse en un método rígido e invariable. Es más que un arte: es una filosofía".[51]

Quienes le niegan su carácter científico argumentan que la administración pública, por su propia naturaleza humana cambiante, no puede reducirse a leyes de validez universal, puesto que cada situación administrativa es única, dado el elemento dinámico que la caracteriza. Se agrega además que los factores que inciden en ella están condicionados por tal variedad de complejidad cuantitativa y cualitativa que, práctica y teóricamente, los hechos no se repiten y, por lo tanto, son únicos, en lugar de principios lo que se ofrecen son preceptos.[52]

> "Sí como ciencia se entiende un esquema de cosas en las cuales cada aspecto particular cubierto debe tener un valor matemático, entonces la administración no es una ciencia. (...) Sí, por el contrario, se puede usar correctamente el término ciencia para aplicarlo a un cuerpo exacto de conocimientos y trabajar y practicar con base en él como pronóstico, y si así lo aceptamos y deseamos, podemos hablar entonces apropiada y convenientemente de una ciencia de la administración".[53]

Un punto intermedio, señala que una ciencia enseña a "conocer" y el arte a "hacer", por ejemplo, la astronomía es la ciencia en tanto que la navegación es el arte. La ciencia y el arte son campos complementarios de esfuerzos, no son mutuamente excluyentes.[54] Mientras que una posición más conciliadora, pero que no resuelve el problema, afirma que la administración pública tiene todas las características de una ciencia por sustentar principios de validez universal como la planeación, jerarquización, coordinación, organización, centralización y descentralización, entre otros. Es una técnica porque utiliza métodos y procedimientos uniformes. Es arte, porque el éxito de la gestión estatal dependerá de la habilidad, destreza y arte del funcionario o empleado en la ejecución de la función pública, para lo que utiliza la toma de decisiones, liderazgo, autoridad y motivación.[55]

Waldo señala que el conflicto entre si la administración pública es un arte o una ciencia "refleja la opinión general de que la administración pública tiene importantes aspectos de

---

[51] Dimock, Marshall E. **Principios y Normas de Administración,** México, Libreros Mexicanos Unidos, 1965, p. 21. (Título original, A Philosophy of Administration).
[52] Jiménez Castro, Wilburg. **Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa,** México, F.C.E., 1963, p. 23
[53] Charles A. Beard. **Philosophy, Science and Art of Public Adminstration,** citado por Wilburg Jiménez Castro.
[54] Terry, George R. **Principios de Administración,** México, Compañía Editorial Continental, 1971, p. 31.
[55] Amaro Gúzman, Raymundo. **Introducción a la Administración pública,** México, McGraw-Hill, 1986, p. 13.

ciencia y arte conjuntamente. Refleja, también, sin embargo, un deseo de soslayar los problemas de definición, de conciliar los resultados cediendo de ambos lados, de proseguir con el estudio y la práctica de la administración pública, cualquiera que esta sea".[56]

Puede decirse que en realidad, como objeto de estudio, la administración pública es un arte debido a que permite conjugar esfuerzos para la realización de una complejidad de actividades públicas, pero que en su continuo desarrollo su estudio puede consolidarse como un campo del saber científico. En ese sentido, coincidimos con Omar Guerrero: "...sabemos que a la administración pública la abandera una disciplina propia y exclusiva: la ciencia de la administración. Sabemos igualmente, que esta ciencia es antigua y la galardonan títulos de nobleza intelectual; que tiene su propio objeto de conocimiento; que es una, entre las diversas ciencias sociales".[57]

3. El "nudo multidisciplinario"

Este nudo se refiere a la diversidad de aportaciones que la administración pública recibe de otras disciplinas (Economía, Derecho, Sociología, Historia, Ciencia política, y Psicología, entre ellas) que la enriquecen pero al mismo tiempo la atrapan.[58] De antiguo, la Ciencia administrativa ha contado con las aportaciones de diversas ciencias sociales, que en su proceso de formación teórica le permitieron contar con elementos de análisis y herramientas para conocer y explicarse el ámbito de la administración pública.

La administración pública se inserta en un marco teórico determinado, precisamente por razones de orden histórico. Todo gobierno debe estar legítimamente establecido en los términos que marcan sus normas legales, de esta manera, la administración pública se liga al derecho. Todo gobierno debe afrontar problemas económicos, así, la administración pública se vincula con la economía. Todo gobierno debe resolver problemas y conflictos sociales, por lo tanto, la administración pública se relaciona con la sociología. Todo gobierno planea, organiza, controla, ejecuta, coordina las actividades para efectuar sus propósitos, por eso la administración pública y las técnicas administrativas se vinculan mutuamente. Finalmente, todo gobierno es producto de una confrontación de intereses, mismos que se expresan en la arena política. Estos intereses son ideológicos, económicos y de poder, y están representados por partidos políticos, grupos de presión y órganos de opinión pública.

---

[56] Waldo, Dwight. *op. cit.* p. 7. "Que la administración pública sea un arte o una ciencia depende del significado y acento que se atribuya a aquellos términos. La respuesta se verá afectada por la clase de administración pública a que se refiera, el estudio o disciplina de una parte, la actividad o proceso de otra". *Ibidem.* p. 26.

[57] Guerrero, **Teoría de la Administración pública,** *op. cit.* p. xiii.

[58] Cabe señalar que para efectos de estudio, el "nudo multidisciplinario" se analiza de manera profunda y separada en los tres siguientes nudos: el "nudo jurídico", el "nudo político" y el "nudo administrativo", ya que estos representan aspectos estructurales que todavía prevalecen en la Ciencia de la Administración moderna y prevalece en el objeto de estudio que es la actividad pública gubernamental.

Por tal razón, resulta difícil, cuando no imposible, separar a la administración pública de la Ciencia política.[59]

De las distintas fases del gobierno, hay una cuya relación con la administración pública es muy importante, se trata del derecho, que se define como el conjunto de normas sancionadas por el Estado, incluyendo los ideales, las técnicas y las instituciones que conforman su creación y aplicación.[60] A partir de la noción de que toda situación administrativa tiene sus elementos jurídicos y, viceversa, toda situación jurídica tiene sus elementos administrativos, existe una relación muy estrecha entre el derecho y la administración pública. Cada acto administrativo está basado, directa o indirectamente, en una norma jurídica, pero su sentido no se deriva de esa base legal, pues la administración consta en gran parte de elementos discrecionales. Asimismo, hay que recordar que el Derecho Público tanto en su rama constitucional como administrativa, no explica de ninguna manera los fenómenos que suceden en la administración pública, ya que es frecuente encontrar inconsistencias al compararlo analíticamente con la realidad, toda vez que el derecho permanece ineludiblemente en el campo del "deber ser".[61]

Por otra parte, existe una estrecha relación entre la administración pública y la economía. El sistema de producción y distribución de bienes económicos es, sin duda, uno de los aspectos más destacados y determinantes de cualquier nación.

> "En cualquier sitio y época, la eficiencia de la administración pública resulta determinante para la solución de los problemas económicos. Ahora bien, en los países que necesitan un mejoramiento considerable de su eficiencia económica, es siempre dramática y a veces trágica la significación del elemento administrativo. Una y otra vez la experiencia repite la lección de que es imposible efectuar reformas económicas sin basarlas en prácticas adecuadas de gobierno. Cuando se ignora esta relación, los remedios resultan efímeros y, a veces, contraproducentes. El despilfarro puede alcanzar proporciones muy grandes".[62]

La sociología fue creada en 1839 por Augusto Comte, en su Curso de Filosofía Positiva, para definirla como la ciencia de la sociedad. Una vez establecido legítimamente un gobierno, se enfrenta a la dificultad de responder al mandato del pueblo de manera eficaz, es decir, gobernar para toda la sociedad que está legitimando su ejercicio del poder. Por lo que, el gobierno debe conocer a la sociedad que pretende gobernar, y se

---

[59] Castelazo, José R. "Hacia la formación de una Teoría de la Administración pública". En **La teoría política y administrativa contemporánea sobre los países en vías de desarrollo,** México, Colegio de Licenciados en Ciencia política y Administración pública, No. 5, 1979.
[60] Muñoz Amato, Pedro. **Introducción a la Administración pública,** México, F.C.E., 1973, tomo I, p. 33.
[61] Castelazo, *op. cit.* p. 28.
[62] Muñoz Amato, *op. cit.* pp. 47-48.

vuelve necesario estudiar y definir las características de los grupos sociales que la componen. Para la administración pública, como disciplina social, la sociología es imprescindible en la explicación de su realidad y la formulación de sus prevenciones. Como cuerpo de conocimientos debidamente sistematizado, la administración pública tiene una gran deuda con la sociología. En la práctica, ningún gobierno puede gobernar si no conoce a sus gobernados.[63]

Como se ha visto, las distinciones con relación al Derecho, la Economía y la Sociología no pueden formularse en términos absolutos, ya que todas estas fases del gobierno se manifiestan en procesos de interacción. Ahora bien, en cuanto a la significación recíproca de la administración pública y la privada ocurre lo contrario: existe una tradición de identificación mutua. Hay que recordar que la administración pública, al cobrar conciencia de sí misma, va tomando forma como disciplina y como curso académico, al mismo tiempo la administración *de los negocios* hacia lo propio. En muchos aspectos las dos son semejantes; ambas tienen conceptos y técnicas idénticas o similares; algunas se les estudia y enseña conjuntamente en la mismas universidades; "las dos especies del mismo género".[64]

Sin embargo, las diferencias son muy marcadas: 1) el gobierno existe para servir los intereses generales de la sociedad, mientras que una empresa comercial sirve los intereses de un individuo o grupo; 2) el gobierno es, entre todas las asociaciones, la que tiene la autoridad política suprema; 3) la autoridad del gobierno está sancionada por el monopolio de la violencia y 4) la responsabilidad del gobierno corresponde en su exigencia a la naturaleza y dimensión de su poder.[65]

En el campo de la administración pública muchos aceptan la premisa de que "política" y "administración" son dos fenómenos distintos, que deben separarse tanto en la realidad como en la teoría, para mayor pureza del análisis y mejor calidad en las actividades públicas. Un ejemplo es el artículo de Woodrow Wilson ya citado. La distinción suele basarse que en la "política" se toman las decisiones y en la "administración" sólo se ejecutan. Tal premisa supone que: 1) los problemas de la administración pública se encuentran en la rama ejecutiva del gobierno; 2) son iguales a las de las organizaciones privadas, especialmente las de producción económica; 3) el tratamiento de estos problemas debe sistematizarse en la teoría y en la práctica, con exclusión de los ingredientes políticos, para lograr mayor eficiencia y, 4) el criterio de la eficiencia puede definirse como "el logro de los objetivos predeterminados en las esferas políticas con el menor gasto posible de recursos".[66]

---

[63] Castelazo, *op. cit.* p. 30.
[64] Waldo, *op. cit.* p.48.
[65] Muñoz Amato, *op. cit.* pp. 52-53.
[66] *Ibidem.* pp. 26-27.

Sin embargo, la administración pública, aun en los sectores más especializados de la rama ejecutiva, no puede concebirse como una obediencia o ejecución automática de directivas impuestas por las autoridades superiores. La legislación -creación de normas- y la ejecución son partes inseparables de un proceso continuo que se desenvuelve a todo lo largo y ancho del gobierno, desde las participaciones de los partidos políticos, por conducto de los parlamentos, hasta los planos inferiores de la rama ejecutiva. No es verdad que pueda trazarse una frontera para señalar donde termina la legislación y donde comienza la ejecución.

Como la administración pública se localiza principalmente en la rama ejecutiva del gobierno, tiene la tarea de ejecutar las decisiones políticas que se generan en el ámbito del sistema social. Por este único hecho, la Ciencia política guarda una estrecha relación con la teoría de la administración pública. Ésta no sólo es materia de estudio de la Ciencia política como proceso político, sino que la política es su insumo principal. La administración pública nace como una rama de la Ciencia política, no es posible separarlas para fines de estudio.[67]

También la historia aporta información al estudio de la administración pública. Cuando se inició el estudio administrativo, la atención se centraba sobre datos legales, militares y políticos; la historia de los reyes y de los presidentes, de las batallas y de las guerras, de las constituciones y de las leyes, no parecían importantes para la administración. Posteriormente, ciertos historiadores han vuelto su atención a la historia de la administración misma: en la Iglesia, el Estado, los negocios, la militar y dondequiera que se haya desarrollado.[68] Los estudiosos de la administración pública están hoy más interesados en la historia, que lo estaban en el pasado.

Por último, la psicología ofrece a la administración pública principios que se aplican para mejorar las relaciones humanas de grupos y equilibrar la personalidad de sus componentes; al mismo tiempo, la administración pública permite a la psicología el campo experimental para que sus principios se apliquen y prueben en organizaciones humanas y adquieran cuerpo doctrinal.[69] El estudio de la psicología en cuanto se refiere a lo social, es, en consecuencia, importante para el estudio administrativo, debido a que puede producir hallazgos y datos de la psicología social.

El "nudo multidisciplinario" implica discrepancias y polémicas en torno a la ubicación disciplinaria de la administración pública; cuestión que adquiere una doble dimensión: ausencia de definición y no de identidad.[70] La administración pública ha sido reclamada como un campo de estudio de distintas disciplinas, por lo que le han ofrecido su tradición académica y su instrumentación metodológica.

---

[67] Guerrero, **Teoría Administrativa de la Ciencia política,** *op. cit.* p. 73.
[68] Waldo, *op. cit.*, p. 100.
[69] Jiménez Castro. *op. cit.* p. 26.
[70] Guerrero, **La administración pública en el sistema *capitalista,*** *op. cit.* pp 20-21.

> "Así, hemos podido observar a la sociología, la economía, la ingeniería, el derecho y otras más, reclamar la propiedad del estudio de la administración pública; en el mismo sentido, pero con consecuencias mucho más graves, algunos prácticos y estudios de la empresa industrial (Taylor, Fayol, Guilick, Urwick, Barnard y otros) pretendieron construir la cimentación teórica sobre la cual levantar una ciencia administrativa, cuya característica principal descansa no tanto en una estructura unitaria, como en su composición híbrida: privada y pública".[71]

Esta situación ha llevado a la desfiguración de la administración pública como un campo concreto de estudio y, debido a que los ideólogos de la empresa privada están interesados en los procesos internos de las organizaciones en el que domina el concepto de gerencia (*management*), los esquemas propiamente gerenciales se impusieron rápidamente. En un ambiente en el que las diversas ciencias se disputan el campo de la administración pública, y dado que en su seno existe una diversidad de "enfoques", nuestra disciplina desembocó en la multiplicidad de definiciones, diversidad de objetos de estudios y, por último, en la crisis de identidad.[72] Este nudo ha sido determinante para la gestación y desarrollo de la administración pública, por lo que se deberá profundizar en sus fundamentos y alcances para definir los limites de nuestra disciplina científica con las otras disciplinas de las ciencias sociales.

4. El "nudo jurídico"

Por la excesiva influencia que ha tenido el derecho administrativo en la administración pública, incluso en algún tiempo fue confundido con la administración pública, este "nudo histórico" es analizado en forma separada. Pese al aporte que los cameralistas y otros estudios habían ofrecido antes de la revolución francesa a la ciencia de la administración, ésta sufre un estancamiento en su desarrollo por el surgimiento y expansión del derecho administrativo. Así, los ensayos que sustentan la ciencia de la administración son sustituidos por la rica tradición del derecho administrativo surgido a partir del siglo XIX. "Esto dio origen a que los tratadistas de esta nueva disciplina monopolizaran el pensamiento administrativo durante años, adquiriendo auge esa rama del derecho público que trata del ordenamiento jurídico de la administración pública".[73]

Resulta incuestionable que el derecho administrativo y la administración pública son áreas interdisciplinarias independientes, con fisonomías académicas propias, pero con una íntima vinculación entre sí, sin que se pretenda reducir la administración pública al derecho; por el contrario, el derecho administrativo representa un complemento de las normas constitucionales que sirven de principal sustento a la administración pública.

---

[71] *Ibidem*. p. 20.

[72] Para mayor detalle puede verse: Ostrom, Vincent. **The Intellectual Crisis in American Public Administration**, Alabama, The University of Alabama Press, 1973.

[73] Amaro Gúzman, *op. cit.*, p. 5.

Un caso excepcional es la obra de Otto Nass publicada en 1950, que desde su difusión fue culpado de estar en total discrepancia con el derecho administrativo, porque sostenía su disolución.[74] Su tesis ya es un hecho indiscutible: el derecho administrativo no es norma exclusiva ni fin de la administración pública; es tan sólo un medio de la misma. Las construcciones doctrinales de ese derecho, coherentes y sistemáticas, resultan utópicas, carecen de lugar propio dentro de la práctica efectiva de la administración pública actual. Por lo que hacen falta dos cosas: un derecho administrativo nuevo, congruente con la realidad administrativa actual y moderado en sus pretensiones de ciencia única de la administración, reduciéndolo a ciencia de un aspecto de la misma -el jurídico- y elaborándose una genuina teoría de la administración pública, sugerida por la práctica, que incorpore a la preocupación científica un sector tan importante de la realidad hasta ahora abandonado a la sola consideración jurídica.

En el extremo de este nudo, cuando la administración pública se concibe como el conocimiento y la aplicación mecánica de los preceptos legales, no se cultiva ni la teoría ni el arte de administrar; faltan escuelas para educar y capacitar a los administradores públicos; los cargos ejecutivos son para personas ajenas a las técnicas y los ideales de la administración; las prácticas administrativas se caracterizan por la obediencia rígida al derecho, sin la capacidad creadora que ellas requieren; se hace un exagerado uso de procedimientos judiciales y se da un predominio a las opiniones legales. La obsesión por el aspecto jurídico de los asuntos públicos eclipsa los problemas de creación y administración de las normas.[75]

5. El "nudo político"

Este nudo se refiere a la inherencia de la política a los asuntos de la maquinaria pública. La administración pública moderna nació en 1887 con la idea básica que ésta se encontraba desligada de la política. La dicotomía política-administración, como fue llamada, tenía como propósito separar artificialmente lo que no era posible dividir, al estar la actividad pública inmersa en un ámbito público. Un autor ha dicho que se administra con la política. Las afirmaciones de que "la administración está fuera de la esfera de la política", de que "el campo de la administración es un campo de negocios ... separado de la política" y de que las "cuestiones administrativas no son cuestiones políticas" establecen como premisa una distinción que por sus términos absolutos no se justifica. [76]

Moreland ha dicho: "La política decide sobre los objetivos a lograr; la administración pone la política en ejecución o, dicho en pocas palabras, hace las cosas. La ciencia

---

[74] Nass, Otto. **Reforma administrativa y Ciencia de la Administración**, Madrid, Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1964. Forsthoff, un jurista-administrativista dice: "Siendo un hecho que la administración no se agota en la ejecución de normas jurídicas, y dada la extraordinaria importancia que corresponde a la misma en el ámbito de las actuales funciones estatales, la ciencia jurídica administrativa necesita complementarse efectivamente con una teoría de la administración".

[75] Muñoz Amato,*op. cit.* p. 39.

[76] *Ibidem.* P. 17

política trata esencialmente con los métodos por los cuales se formula la política pública; y la emparentada ciencia de la administración pública comienza donde la política termina".[77] Mientras que en forma contraria, John M. Gaus refleja la actitud de una gran mayoría de administrativistas, cunado declara que "Una teoría de la administración pública, en nuestro tiempo, significa también una teoría de la política".[78]

La actividad gubernativa se realiza en un entorno político, por lo que separarla resulta inadecuado. Este "nudo histórico" se propicia por aquellos que continúan sosteniendo que la administración pública se encuentra separada de la política; en realidad, el nacimiento de la propia administración pública en su etapa moderna es producto de un subcampo de la ciencia política. Esta dicotomía es artificial, en la realidad no es posible separarlas por el elemento de discrecionalidad en que los servidores públicos realizan sus tareas en un ambiente politizado.

6. El "nudo administrativo"

En este nudo se refiere a la tendencia a vincular los asuntos de la administración privada a la administración pública, como si fueran el mismo objeto de estudio y las mismos principios se aplicarán de manera homogénea en ambos campos de estudio. En esencia existe una diferencia estructural entre la administración pública y la privada,[79] al menos en los siguientes aspectos:

1. La tarea del gobierno es enorme, compleja y difícil. El tamaño de las operaciones, la multiplicidad de los propósitos y la complejidad de los programas exigen formas especiales de administración.
2. La universalidad y soberanía del gobierno suponen que éste ha de resolver los conflictos de intereses privados, tratando de alcanzar el máximo posible de bienestar general.
3. El gobierno es responsable ante el pueblo, sus actuaciones están permanentemente controladas y vigiladas. En un sistema democrático el carácter representativo del gobierno acentúa esta peculiaridad.
4. Los gobernantes, desde los más altos en la jerarquía hasta los de nivel inferior, representan a un poder inmenso de coacción, frente al cual se requieren protecciones especiales. Sus actuaciones requieren de supervisión de sus colegas, del pueblo y de su propio sentido de responsabilidad.
5. La eficiencia de una entidad gubernamental no debe medirse sólo por la maximización de sus ingresos o la minimización de sus gastos, sino por la calidad e intensidad con que realice los propósitos públicos. "Es una equivocación común la de juzgar al gobierno en términos de sus ganancias y pérdidas -como si fuese una empresa

[77] Moreland, W. H. "La Ciencia de la Administración pública", en **Publicación conmemorativa del 25 aniversario del INAP 1955-1980,** *México*, p. 262.
[78] "Trends in the the Teory of Public Administration", *Public Administration Review*, 1950, 10: 161-168. Citado por Waldo, op . cit., pp. 96-97.
[79] Muñoz Amato, *op cit.* pp. 53-54.

comercial- con el empeño de que gaste poco, no incurra en deudas y mantenga sus presupuestos equilibrados. A menos que el gobierno sea un negocio de los gobernantes, su eficiencia siempre debe juzgarse con arreglo a cómo contribuye a la satisfacción de las necesidades y los ideales del pueblo".[80]

Sin embargo, existen otras posiciones que señalan que la administración pública y la privada son ramas especializadas de la misma ciencia administrativa y, por lo tanto, sus principios tienen bases científicas comunes, puesto que ambas son parte de un todo. "Como disciplinas, técnicas y artes no difieren tampoco desde un punto de vista teórico y en la práctica su separación no es tan tajante como algunas veces se afirma".[81] Aunque se acepta que existen diferencias, estas son más bien circunstanciales (fines, funciones, campos de actividad, entre otras) y del tamaño de las organizaciones. Waldo afirma que la administración de negocios y la administración pública crecieron como disciplinas aliadas y sus préstamos son recíprocos. La tendencia de muchos de los padres de la administración pública fue la de aplicar métodos propios de los negocios de gobierno, como el movimiento de la Dirección científica, por ende la deuda de la administración pública a aquella es realmente grande.[82]

Conviene apuntar que la diferencia esencial entre la administración pública y la privada radica básicamente en los fines de ambas organizaciones. Debe considerarse que el Estado moderno tiene como finalidad la promoción del bien común y representa el ente jurídico y político que ejerce mayor poder soberano, siendo la administración pública su instrumento activo, la parte más visible, para satisfacer los intereses generales de la comunidad, en contraposición de la empresa privada que se encuentra estrechamente vinculada a los requerimientos del mercado.

A manera de síntesis, puede afirmarse que la dificultad de la administración pública en esta búsqueda de su objeto y estudio del objeto, ha dejado "extensas áreas del bosque e importantes especies de árboles" como el derecho público, la diplomacia (relaciones internacionales), el gobierno (ciencia política) y la defensa (ciencias militares), otros trozos han sido tomados por las ciencias de la salud, la justicia penal, las ciencias policiales, el bienestar social y otras profesiones relacionadas con los servicios públicos. "Tras quedarse con el bagazo, fundamentalmente gerencia pública, la administración pública ha ido recuperando progresivamente su espacio original incursionando en las políticas públicas, los asuntos públicos, la ciudadanía y, posteriormente, la gobernabilidad. Eventualmente, recapturará su foco en el lado público de las actividades colectivas y en lo público de la administración pública".[83]

---

[80] *Ibidem*. p. 54.
[81] Jiménez Castro, *op. cit.* p. 28.
[82] Waldo, *op. cit.* p. 112.
[83] Caiden, *"Revitalización de la Administración pública"*. *op. cit.*, p. 30.

IV. La administración pública: ciencia en desarrollo o ¿ciencia fragmentada?

Una vez realizado este breve repaso del objeto de estudio y el estudio del objeto, así como una descripción de los "nudos históricos" a los que se enfrenta la administración pública, se puede afirmar que existen al menos dos posiciones en torno al carácter científico de nuestra disciplina: 1) la administración pública como una ciencia aplicada en gestación y 2) la administración pública como una ciencia fragmentada. Ambas posiciones comparten puntos de vista comunes, pero en esencia asumen diversas interpretaciones.

La administración pública es un ciencia aplicada en constante desarrollo y evolución que no termina de consolidarse y que requiere de nuevas aportaciones e innovaciones para contribuir a consolidar el carácter científico de su estudio del objeto. Su objeto de estudio tiene existencia propia desde la misma formación de las primeras civilizaciones de la humanidad. En ese sentido, el objeto de estudio precede al estudio del objeto de la administración pública. A más de un siglo de su etapa moderna, la administración pública no ha terminado de construirse de manera definitiva. Es una ciencia en plena gestación y desarrollo, que cuenta con una larga tradición histórica y teórica, sin embargo los "nudos históricos" que se fueron conformando, tanto al interior como al exterior, han limitado su consolidación como campo científico.

La ciencia administrativa aparece como una ciencia social todavía en gestación, cuyo objeto de estudio no es una realidad determinada, pero lista para ser estudiada y reconstruida a la luz de una problemática teórica específica. Para responder a los criterios científicos, debe vencer un cierto número de obstáculos epistemológicos y, al mismo tiempo, forjar los instrumentos de análisis adecuados.[84]

La administración pública se ha desarrollado como un campo científico, caracterizado por su *locus* y *focus*. Robert T. Golembiewski[85] señala que el *locus* es el "donde" institucional del campo, por lo que el *locus* recurrente de la administración pública es el gobierno burocrático, que no siempre ha sido el *locus* tradicional. En cambio, el *focus* es el "qué" del campo; uno de esos *focus* de la administración pública ha sido el estudio de los principios de administración. Para Golembiewsi la administración pública es una ciencia en desarrollo y consolidación por medio de sus *locus* y *focus*.

> "El que la administración pública no esté segura de sus bases puede deberse, no tanto a la naturaleza cambiante de su foco, como al complejo de inferioridad de sus acólitos y a sus incertidumbres frente a las fuertes y persistentes críticas a su desempeño profesional y a sus deficiencias escolásticas. Con la evolución de la sociedad global y el rezago del reconocimiento humano respecto a la necesidad

[84] Chevaller, Jacques y Loschak, Daniele. **La ciencia administrativa,** México, INAP-F.C.E., 1983, p. 31.
[85] Golembiewski, Robert. **Public Administration as a Developing Discipline, Part I: Perspectives on Past and Present,** New York, Marcel Dekker, 1977.

> de una administración pública más globalizada, su foco se muestra confuso y encasillado, además en la percepción del estado administrativo como un instrumento de aspiraciones nacionales y de la burocracia pública como el único o principal distribuidor de los bienes y servicios gubernamentales".[86]

Por su parte, otra posición sostiene que la administración pública es una ciencia fragmentada, un rompecabezas que todavía no se ha terminado de conformar y al mismo tiempo consolidarse.[87] El estado actual de la ciencia administrativa tiene un carácter complejo y fragmentando; complejo por la heterogeneidad de las aportaciones sucesivas que la han constituido y fragmentado, porque las corrientes que la conforman abordan el estudio de la administración pública con preocupaciones demasiado diferentes para poder fundirse espontáneamente en una disciplina integrada.

> "La ciencia administrativa se presenta en nuestros días como un conjunto de discursos fragmentados, estratificados en el tiempo y yuxtapuestos en el espacio, más bien que reunidos en un proyecto global y articulados en torno a una problemática coherente, hasta el punto de que cabe legítimamente preguntarse qué autoriza a hablar de una *ciencia* en singular, y también, simplemente, de *ciencia*".[88]

Frente a la multiplicidad de los discursos que reclaman para sí a la ciencia administrativa, se podría abandonar la búsqueda de un principio de unidad ligándolos entre sí, y aceptar la idea de que no hay una *ciencia administrativa*, sino tantas ciencias como discursos distintos en el dominio de los estudios administrativos. Sin embargo, parece emerger sobre la base de estos conocimientos heterogéneos, una disciplina en gestación que constituye una ruptura con referencia a las otras interpretaciones y discursos. En este sentido, cobra vigencia lo dicho por Omar Guerrero: "Es tiempo que la teoría de la administración pública supere las tendencias fragmentadas de su campo y se establezca un paradigma válido en la actualidad".[89]

---

[86] Caiden, *"Revitalización de la administración pública".op. cit.* p. 29.
[87] Chevaller y Loschak, *op. cit.*, p. 36
[88] *Ibidem.* p. 9.
[89] Guerrero, **Teoría Administrativa de la Ciencia Política,** *op. cit.* p. 71.

Conclusiones

La administración pública es una ciencia aplicada en constante desarrollo y evolución, que no puede desarrollarse como ciencia pura del conocimiento y pertenece a las disciplinas que se encuentran en el ámbito de las ciencias sociales. Su objeto de estudio es histórico y se remonta a las primeras civilizaciones que dejaron huella de su pasado. Este objeto de estudio se encontraba mezclado con otras actividades propias de la antigüedad como son las religiosas, militares, políticas y económicas. Como actividad el objeto de estudio fue realizado como arte y en el proceso de diferenciación, especialización y complejidad se constituyó en una disciplina científica como afirma White. Su estudio del objeto tiene antecedentes remotos en los cameralistas y después en las ciencias camarelas, en especial la ciencia de la policía; por lo que su objeto de estudio nació con la obra de Bonnin en 1808 en Francia y con la de von Stein en Alemania; sin embargo, en su etapa moderna, surge, con la obra de Woodrow Wilson en 1887, como administración pública.

A pesar de que nuestra disciplina tiene más de un siglo en su etapa moderna, no logró resolver los "nudos históricos" que, tanto en su objeto como en su estudio del objeto, le impidieron construirse como una ciencia autónoma, plena e independiente. Para alcanzar este propósito es necesario comenzar desde el principio, revisar a los fundadores de la administración pública, regresar a sus obras y sus enseñanzas como parte de la revalorización teórica que permita proponer un enfoque integrador común a todas las corrientes e interpretaciones en el seno de nuestra disciplina. Otra posibilidad es encontrar elementos comunes de todas estas corrientes para conformar la integración de diversas interpretaciones que permitan a la administración pública consolidarse como campo científico.

Cabe señalar, que los "nudos históricos" pueden también mostrar que el objeto de estudio, que es único, tiene diversos enfoques, por lo que tendríamos que hablar de las interpretaciones de los "objetos de estudio", los que han nutrido y enriquecido los conocimientos de la actividad gubernamental, pero al mismo tiempo limitan los alcances teóricos de la administración pública. El objeto de estudio es único, sus interpretaciones son tan variadas como enfoques existen al interior de la administración pública.

El estudio del objeto tiene una variedad de interpretaciones que se encuentran influidas por las disciplinas que integran las ciencias sociales. El "nudo multidisciplinario" ha tenido y seguirá teniendo una vigencia en la administración pública, por supuesto, de manera limitada. En el pasado estas ciencias prácticamente dominaban la agenda temática de nuestro campo de estudio. El "nudo jurídico", que fue prevaleciente en algunos países que sustituyeron la administración pública por el derecho administrativo, tiene una limitada posibilidad, en la medida que nuestra disciplina continúe aportando elementos para el conocimiento de la actividad pública. Por lo que respecta al "nudo político", que fue impulsado por la seguidores de la dicotomía política-administración, más que un "nudo" se trata de una herencia ancestral que nutre y vigoriza el conocimiento administrativo. Lo mismo

sucede con el "nudo administrativo", que tiene elementos comunes a la administración pública, pero que muestra su propia naturaleza política frente a enfoques de negocios limitados a las empresas; el gobierno es diferente como ha dicho Paul Appleby.

Wilson afirmó: "debe haber una ciencia de la administración que enderece los caminos del gobierno, que haga sus negocios menos comerciales, que enderece y purifique su organización y que corone de respeto el cumplimiento de sus deberes. Hay razón para que exista dicha ciencia".[90] La pretensión de la administración pública para el futuro es convertirse de una ciencia aplicada en gestación a una con status científico fuera de toda discusión que busque su cohesión y su unidad.

BIBLIOGRAFÍA

Amaro Gúzman, Raymundo. ***Introducción a la administración pública***, México, McGraw-Hill, 1986.

Caiden, Gerald. "In Defense of Public Administration", **Public Administration,** vol. 24, núm. 3, Australia, 1965.

-"Revitalización de la Administración pública", en *RAP No.91* **Ensayos sobre la Nueva Administración Pública**. México, INAP, 1996.

Canales Aliende, José Manuel. **Panorama actual de la ciencia de la administración,** Madrid, INAP, 1978.

Castelazo, José R. "Hacia la formación de una Teoría de la Administración Pública", en **La teoría política y administrativa contemporánea sobre los países en vías de desarrollo**, México, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, No. 5, 1979.

Chevaller, Jacques y Loschak, Daniele. **La ciencia administrativa,** México, INAP-F.C.E., 1983.

Dahl, Robert. "La Ciencia de la Administración Pública: tres problemas", en *RAP No. 40,* México, INAP, octubre-diciembre 1979,

Denhardt, Robert B. "Public Administration Theory: The State of the Discipline", en Lynn, Naomi B. y Wildavsky, Aaron. **Public Administration. The State of the Discipline,** New Jersey, Chatam House Publishers Inc, 1990.

Dimock, Marshall E. **Principios y Normas de Administración,** México, Libreros Mexicanos Unidos, 1965. (Título original, A Philosophy of Administration).

Gladden, E.N. **Una historia de la administración pública,** México, INAP-FCE, 1989, II tomos.

Golembiewski, Robert. **Public Administration as a Developing Discipline, Part I: Perspectives on Past and Present,** New York, Marcel Dekker, 1977.

---

[90] Wilson, *op. cit.* p. 87.

Guerrero, Omar. "El Management Público: una Torre de Babel", en **Convergencia.** México, Universidad Autónoma del Estado de México, No. 15, septiembre-diciembre 1998.

- **Introducción a la administración pública**, México, Harla, 1985.
- **La Administración pública del Estado Capitalista,** México. Fontamara, 1988.
- **La teoría de la administración pública,** México, Harla, 1986.
- **Teoría administrativa de la Ciencia política,** México, UNAM, 1976.

Jiménez Castro, Wilburg. **Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa,** México, F.C.E., 1963.

McCurdy, Howard E. **Una Biografía sobre Administración Pública,** Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1981.

Moreland, W. H. "La Ciencia de la Administración pública", en **Publicación conmemorativa del 25 aniversario del INAP 1955-1980,** México.

Muñoz Amato, Pedro. **Introducción a la Administración Pública,** México, F.C.E., 1973, tomo I.

Nass, Otto. **Reforma administrativa y Ciencia de la Administración,** Madrid, Publicaciones del Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1964.

Nigro, Felix A. y Nigro, Lloyd, **Administración Pública Moderna,** Madrid, INAP, 1981.

Ostrom, Vincent. **The Intellectual Crisis in American Public Administration,** Alabama, The University of Alabama Press, 1973.

Parker, R.S. "The End of Public Administration", en **Public Administration,** Alabama, The University of Alabama Press, 1973.

Sharkansky, Ira. **Administración Pública,** México, Editores Asociados, 1977.

Simon, Herbert A., Smithburg, Donald, Thompson, Victor A. **Administración Pública,** México, Editorial Letras, 1968,.

Simon, Herbert. "Un comentario a 'La Ciencia de la administración pública'", en *RAP No. 40*, México, INAP, octubre-diciembre 1979.

Terry, George R. **Principios de Administración,** México, Compañía Editorial Continental, 1971.

Waldo, Dwight. **Estudio de la Administración Pública,** Madrid, Aguilar, 1964.

White, Leonard D. **Introducción al estudio de la administración pública,** México, Compañia General de Ediciones, 1964.

Wilson, Woodrow. "Estudio de la Administración", en Waldo, Dwight (editor), **Administración Pública,** México, Trillas, 1967,

RAP 34, abril-junio de 1978

DEL CENTRALISMO PRIMITIVO AL ILUSTRADO EN LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN

Romeo Flores Caballero

Marco de Referencia

La evolución de la Administración Pública del México colonial se puede dividir para su estudio en tres etapas: La primera comprende el diseño del aparato administrativo y la organización territorial como consecuencia natural del descubrimiento, conquista, exploración y colonización. Esta etapa cubre, en términos generales, el siglo XVI. La segunda, muestra los resultados de la administración encabezada por virreyes, adelantados, gobernadores, audiencias. corregidores y alcaldes y se desarrolló durante el siglo XVII y principios del XVIII. La tercera corresponde al reinado de los Borbones y fue de reformas administrativas, políticas y económicas diseñadas por la Corona para recuperar el poder que había perdido, como consecuencia de la delegación de poderes en personas e instituciones, cuyo enriquecimiento los llevó al grado de cuestionar la legitimidad del poder real.

Las dos primeras etapas señaladas corresponden al reinado de los Habsburgo y se caracterizan por un exagerado centralismo del poder de la administración, y de la política, así como por la explotación de las riquezas de la Colonia con carácter patrimonial exclusivo para la Corona de Castilla. En estas dos etapas, el manejo de los asuntos políticos y económicos se inspiraron en dos principios básicos. El primero en la doctrina de Santo Tomás, que concebía al orden social y político regido por preceptos y leyes naturales ajenos a la voluntad humana. Con una sociedad jerarquizada cuyas desigualdades e imperfecciones, aceptadas por sus miembros, eran susceptibles de "corregirse si pusieran en peligro la justicia divina". La solución de los conflictos se haría de manera casuística y se consideraba al rey como el gobernante y juez supremo. En él estaba depositada la soberanía de la colectividad y, por lo tanto, se reservaba la decisión final de todos los conflictos.

El segundo principio, determinado por la doctrina mercantilista, obligaba al ejercicio monopolítico de todas las actividades económicas, particularmente del comercio, con el fin de procurar una balanza comercial favorable, que permitiera la acumulación de metales preciosos para engrandecer y fortalecer el poder del Estado español frente al resto de las potencias europeas.

La tercera etapa que, como se dijo, corresponde al reinado de los Borbones, se distingue por una distensión del esquema centralizado rígido y está influida por las ideas de la ilustración, cuya potencialidad se observaba, por una parte, en la radicalización de la revolución francesa y en la Independencia de los Estados Unidos; y, por la otra, en la

incorporación de las ideas y principios del liberalismo económico, consecuencia de las revoluciones agrícola y comercial.

La concepción, el diseño, el establecimiento y la consolidación de un gobierno excesivamente centralizado para explotar con eficacia la riqueza de América, constituye la principal característica de la administración pública en la época colonial.

La evolución de este sistema, concebido como función básica del Estado español, habría de conformarse, con el tiempo, a) de una parte por la experiencia de los españoles, acumulada en sus largos años de lucha en la reconquista; que culminara con la expulsión de los moros, la consolidación de la monarquía española y el propio descubrimiento de América. b) De otra, por las formas de organización indígena, especialmente centralizada en el gobierno de reyes y caciques, determinada por los medios de producción primitivos y la elaborada utilización de la mano de obra indígena. Y, finalmente, de manera casuística, derivada de la experiencia consecuente a la magnitud de los descubrimientos, la importancia de la riqueza, así como por la actitud y pretensiones de descubridores, conquistadores y colonizadores que, aunque originalmente fueron estimulados por la Corona, reclamaban la natural recompensa al éxito de sus empresas particulares.

Los inicios de la administración colonial española

El descubrimiento de América tomó a los españoles por sorpresa, a pesar de las teorías y evidencias esbozadas sobre la existencia de nuevas tierras. La Corona, por lo tanto, a pesar de que había logrado la empresa de unificación, y que había conseguido consolidar el poder del Estado y de que se iniciaban programas de integración y expansión económica, no contaba con la infraestructura necesaria para emprender, por su cuenta, el reto que significaba la administración de los nuevos hallazgos.

Esto explica que la monarquía española, en las primeras etapas de la Colonia, delegara amplísimas facultades con el fin de interesar a sus súbditos para que emprendieran, por su cuenta y riesgo, las empresas que demandaban el descubrimiento, la conquista y colonización de América.

El primer contrato firmado por los reyes de España, por así decirlo, se otorgó a Cristóbal Colón. En él, la Corona se aseguraba los beneficios de la expedición y la soberanía de Castilla, sobre las tierras descubiertas. Las tierras se consideraban, durante la época colonial, como propiedad exclusiva del Reino de Castilla. Sin embargo, al firmarse el contrato, Colón recibió, entre otros beneficios el título de Virrey de las tierras que descubriese, así como los grados de Gobernador, Capitán General y Adelantado.

Con estos títulos, Colón adquirió entre otros privilegios, el derecho de decidir controversias relacionadas con el comercio y de recibir la décima parte de todos los ingresos provenientes de los productos de las Indias, así como presentar las temas de los

funcionarios que trabajarían bajo sus órdenes, para la ulterior aprobación de la Corona. Privilegios semejantes fueron otorgados a otros conquistadores, adelantados y gobernadores de América y de la Nueva España.

Sin embargo, la magnitud de los descubrimientos y, en consecuencia, la importancia que adquirían esta clase de nuevos empresarios por su riqueza y privilegios frente a la autoridad real, hizo que ésta se enfrascara en una larga estrategia, política, administrativa, judicial y religiosa para retirar o reducir los beneficios otorgados a los intrépidos españoles en los primeros contratos. Se iniciaba así una larga disputa entre los intereses público y privado que culminaría con la consolidación del estado español y su gobierno en la Colonia.

En un principio, los asuntos relacionados con los descubrimientos fueron tratados por el Consejo de Castilla. Posteriormente, la Reina Isabel la Católica otorgó al clérigo Juan Rodríguez de Fonseca la responsabilidad de asesorar a la Corona en la solución de los problemas coloniales. El Clérigo en funciones sentó las bases del segundo viaje de Colón y, el establecimiento de la Casa de Contratación, que se encargaría de administrar los asuntos derivados del comercio.

Al aumentarse los descubrimientos y complicarse la organización de los nuevos territorios, particularmente después de 1524, la Corona, apoyada en el Consejo de Castilla, integró un nuevo organismo llamado Consejo de Indias. Este organismo se convirtió en el brazo ejecutor de la política de la monarquía en las colonias y el principal, sino el único medio para la Administración Colonial en los primeros doscientos años.

El Consejo tuvo a su cargo la administración, supervisión y reglamentación de todos los asuntos del gobierno colonial y era el único capacitado para resolver problemas operativos en las áreas financiera, judicial, política, militar, eclesiástica y comercial. Nada escapaba a su control y supervisión y su influencia determinante condicionó la administración colonial los primeros doscientos años. Por la naturaleza de los negocios que trataba, el Consejo incorporó en su "staff" geógrafos, cosmógrafos, historiadores, relatores, matemáticos, contadores, cronistas, cuyo número, influencia y funciones aumentaban de acuerdo con las complicaciones de la administración y los avances y retrocesos de la Corona en su política europea.

Una vez diseñado el esquema centralizado de gobierno y creado el Consejo de Indias, como la unidad responsable de la ejecución de la política, la Corona inició la administración jerarquizada del territorio mediante la creación de los Virreinatos y los funcionarios que se encargarían de su organización: Virreyes, Capitanes Generales, Gobernadores y, junto con ellos, los Oidores. La gran mayoría españoles, seleccionados con base en sus servicios y lealtad a la Corona.

Los Virreyes y los Capitanes Generales eran representantes del Rey. Habían sido escogidos y nombrados por él, y le debían absoluta lealtad. Eran los ejecutivos de la

política real. Tenían a su cargo la administración y control de todos los asuntos civiles y militares y la supervisión de los asuntos financieros, de la justicia y los asuntos regulares de la Iglesia. Gozaban de gran prestigio e influencia y manejaban con frecuencia, a su arbitrio, la distribución de cargos públicos, las encomiendas y la reglamentación del trabajo. Su misión principal consistía en aumentar los envíos de fondos a la Corona y eran removidos a voluntad del monarca. Su excesiva discrecionalidad en la interpretación y ejecución de órdenes, leyes y decretos, fue origen de constantes disputas y motivo de frecuentes rebeliones contra la Corona.

Las Audiencias tenían a su cargo la elaboración e interpretación de asuntos legislativos y judiciales. Eran una especie de Corte de Apelación. Estaban subordinadas jurídicamente al Consejo de Indias. Asumían las funciones del Virrey en caso de ausencias o enfermedad. Con frecuencia impedían abusos y podían agilizar o limitar la administración de acuerdo con el temperamento y capacidad de los virreyes o Capitanes Generales, que los presidían. Sin embargo, el rasgo más distintivo estaba determinado por el hecho de que sus miembros, los oidores, que también desempeñaban funciones de inspección y supervisión, tenían una permanencia mayor a la de los Virreyes como cuerpo, y, en consecuencia, mantenían la continuidad de las acciones y la influencia en el gobierno colonial.

Para la administración regional y subregional, la Corona designó a gobernadores, corregidores y alcaldes mayores que mantenían en sus provincias una autoridad tan importante como la de los virreyes y capitanes generales, a veces mayor porque agregaban a sus funciones administrativas las correspondientes a adelantados y capitanes generales de los ejércitos.

La administración y organización de la Colonia no fueron uniformes. Con frecuencia habían indefiniciones en las actividades de los funcionarios y los límites y jurisdicciones de sus cargos no estaban precisados con claridad. Además, el hecho de que la gran mayoría fueron españoles, nombrados por la Corona o por el Consejo, y que no pudieron removerse sin su aprobación, les otorgaba una independencia de acción que exigía precauciones, cautela y negociaciones constantes para no chocar con los intereses creados por los grupos de presión y de poder que se fueron creando y organizando en las nuevas tierras. Esto, si bien podía servir para impedir abusos, con frecuencia conducía a la formación de cacicazgos ajenos a la administración y alejados de los principios de la política general de la monarquía.

De todos los funcionarios de la Colonia, el Corregidor era el más conocido por su asociación con los Ayuntamientos y los Cabildos. El Corregidor mantenía en su jurisdicción regional, según Haring, la misma posición que tenían los virreyes y los capitanes generales con sus respectivas audiencias.

En la base de esta pirámide administrativa estaba el Ayuntamiento o Cabildo. Este era la autoridad local y a través de ella los vasallos conocían, la autoridad real. Estaba integrada, principalmente, por alcaldes ordinarios y regidores, aunque sus miembros variaban de acuerdo con el tamaño de las ciudades, villas o pueblos e incluían, para propósitos de atención de problemas locales y representación, a síndicos, procuradores, inspectores, mayordomos y alguaciles.

Finalmente, para resolver asuntos de gravedad imprevistos, que afectaban a todos los pobladores de la ciudad, se constituían cabildos abiertos, en los que participaban los miembros más notables de las comunidades.

Esta organización se mantuvo más o menos inalterable hasta fines del siglo XVIII, cuando la situación económica y política de la Corona cambió radicalmente, obligándole a realizar ajustes y reestructuraciones a fin de mantener unidos sus dominios. Esto explica la creación de las Intendencias y las Subdelegaciones diseñadas con la intención de terminar con la corrupción administrativa, acumulada en los trescientos años de vida colonial, controlar mejor el comercio, evitar el contrabando, mejorar los sistemas de recaudación y mantener unido al imperio.

Junto a esta estructura formal, y para responder a los innumerables abusos de poder y así como satisfacer quejas de los colonos, la monarquía organizaba acciones de control y supervisión conocidas como residencias y visitas. La Residencia era un juicio público al que se sometían todos los funcionarios al terminar su gestión y constituía la oportunidad propicia para que todos los pobladores presentaran sus quejas y demandas en busca de la restitución de daños La Visita, que se hacia en forma reservada, servia por su parte para supervisar el funcionamiento de la administración en toda una región específica.

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

De acuerdo con el sistema mercantilista, adoptado por la monarquía para fortalecer su poderío, la Corona requería de un mecanismo que sirviera para controlar el comercio con las colonias. Esto era de particular importancia porque no sólo se trataba de proteger la incipiente industria española, sino también de evitar que las materias primas provenientes de las colonias, especialmente los metales preciosos, sirvieran para fortalecer las economías de otros países europeos. En esta empresa, sin embargo, la corona española tendría que asociarse con el poderoso grupo de comerciantes formado a raíz de la revolución comercial que había contribuido al descubrimiento.

La Casa de Contratación, fundada en 1503, se convirtió en la Institución encargada de ejercer el monopolio de todas las transacciones comerciales con las colonias. Era una especie de Secretaría de Comercio integrada, de acuerdo con sus actividades, con un Contador, un Factor, un Correo Mayor, un Piloto Mayor, un Tesorero y un Fiscal, cuyas funciones se sofisticaron a medida que se consolidaba el sistema. Además incluye un Tribunal de la Acordada y una Sala de Justicia para resolver controversias entre los comerciantes y entre éstos y la administración.

La Casa de Contratación se convirtió, con el tiempo, en la oficina más poderosa de la Corona porque, además de organizar los viajes de expedición, llevar las estadísticas, diseñar y manejar en exclusiva mapas y rutas de los programas de exploración y descubrimiento, era la responsable de cobrar los impuestos destinados a la Corona y administrar los fondos reales.

Para manejar el comercio, en el esquema monopolista, era necesario que todo el comercio se realizara a través de puertos exclusivos tanto en la península como en la Colonia. Para el comercio español se seleccionaron los puertos de Sevilla y Cádiz y para América, Veracruz, Cartagena y Puerto Bello en el Istmo de Panamá. En ambos lados del Atlántico se formaron asociaciones de comerciantes para usufructuar el tráfico.

La Casa de Contratación, sin embargo, no podía operar eficientemente sin la ayuda de los propios comerciantes y, por ello, tuvo que hacer verdaderos esfuerzos para armonizar los intereses privados y de la Corona. Esto explica que, con frecuencia, más que organizar, sancionaba los viajes programados por las influyentes asociaciones de comerciantes del Consulado de Sevilla y de Cádiz.

Establecidos los Consulados y seleccionados los puertos, el comercio se organizó mediante un sistema de flotas que, por una parte, permitían controlarlo y reglamentarlo mejor y, por la otra, servían de protección contra los ataques y las incursiones de comerciantes y piratas de los países competidores europeos que, a medida que transcurría la Colonia, amenazaban la permanencia exclusiva de España en América.

Las flotas se integraban con 50 barcos aproximadamente, dos veces por año, para llevar los productos manufacturados de Europa, especialmente equipo para la explotación de materias primas y armas para la defensa. De América regresaban cargados con metales preciosos cuya acumulación, y no la satisfacción de la demanda del mercado, servía para cumplir con el principio mercantilista.

Era natural que un comercio de esta naturaleza requiriera de orden y protección. A medida que aumentaba el número de participantes aumentaban los riesgos y el costo de la flota. La contratación de una fuerza marítima que protegiera a las flotas, especialmente al regreso de América, para vigilar que el oro y la plata llegaran a su destino, hacía aún más oneroso el sistema.

A pesar del monopolio ejercido y de la posición privilegiada de España en el comercio indiano, el gobierno español y sus comerciantes no fueron capaces de invertir, en el monto necesario, sus ganancias para desarrollar una industria que les permitiera competir, con éxito, frente a las políticas expansionistas del resto de las potencias europeas. Esta importante limitación, con el tiempo, convirtió a los comerciantes españoles y a la propia Corona en simples intermediarios de los productos manufacturados de Europa y los primarios de América. Con frecuencia, los comerciantes españoles eran agentes de compañías inglesas, holandesas, y francesas y aún prestaban sus nombres para representar sus intereses en los propios consulados.

Al mismo tiempo que se daba esta flagrante violación a las reglas del sistema monopolista español, los comerciantes y productores de América habían aprovechado las ventajas de esta práctica comercial y establecían relaciones, cada vez más frecuentes y más productivas, con comerciantes de otros países, particularmente con las colonias inglesas, francesas y holandesas establecidas en América del Norte y en el Caribe.

Esta libertad de acción para negociar con otras potencias, particularmente en tiempos en que España era incapaz de abastecer el mercado de sus Colonias, permitió que se desarrollara una competencia entre los comerciantes americanos y los españoles. Esto, a su vez, permitió que florecieran las ideas del liberalismo económico que habría de condicionar los esquemas económicos, políticos y administrativos del futuro.

El control hacendario, también fue objeto de estricta vigilancia y su organización refleja las complicaciones y urgencias de la propia administración colonial. La Corona resolvía sus problemas recurriendo al fácil expediente de exigir el aumento de la producción de metales preciosos y aumentar y diversificar el pago de impuestos. El cobro de los impuestos descansaba en los oficiales reales de hacienda: Un Tesorero y un Contador, que se encargaban de recibir los dineros derivados de las transacciones comerciales en que se involucraban los intereses de la Corona, y un **veedor** para vigilar que se pagara la proporción real de la explotación de las minas, y un factor con funciones de inspector.

Estos oficiales reales eran responsables de la administración de los tributos indígenas, y del pago de cruzadas, alcabalas, servicio postal, arriería, mesada y de los principales monopolios de la Corona incluyendo en ello los de la plata, oro, sal, naipes, timbres y tabaco. Con el poder que les otorgaban sus funciones, era natural, a pesar de la subordinación a los Virreyes, Audiencias y demás funcionarios, que se manejaran con independencia y, a veces, en contra de los intereses de los propios Virreyes y Capitanes Generales.

Para administrar las finanzas de la Colonia, el Consejo de Indias contaba con un Consejo de Hacienda. Este se encargaba de resolver los problemas fiscales, nombrar funcionarios y diseñar los impuestos especiales como la mesada y media anata, así como del pago de los salarios a los empleados de la Corona y aun la venta de los puestos públicos.

Un sistema impositivo como el español, tan libre y alejado de la metrópoli, se prestó con facilidad a la corrupción, a la venalidad y peculado, al grado de no poder distinguir entre un pago ilícito y otro lícito. Los puestos públicos llegaron a ser usufructo personal de los funcionarios y manejaron en su beneficio la especulación en los mercados y el contrabando. La corrupción, en síntesis, llegó a considerarse como práctica normal inherente el cargo público.

Otro elemento fundamental para comprender la evolución de la administración pública en la Colonia está determinado por la actuación de la Iglesia. Su indiscutible papel en el descubrimiento, conquista y colonización, así como su influencia en la sociedad y la economía coloniales, habían de condicionar la naturaleza del gobierno.

La Iglesia fue el brazo transmisor de la cultura española y, sin duda, a ella se debe la conquista espiritual, la conversión, la civilización y educación de la sociedad indígena. La libertad de acción que ejerció en sus funciones le llevó a modelar las expresiones más elementales del culto y la familia, hasta las complicadas del pensamiento filosófico, la política y la economía. Nada escapaba a su dominio y, en consecuencia, por la dificultad de fijar los límites entre la material y lo espiritual, con frecuencia entraba en disputas y rivalidades con las otras instituciones coloniales para mantener su posición predominante.

Desde el punto de vista institucional, la Iglesia dependía directamente del gobierno español. Estaba subordinada al Estado y este ejercía el control de sus actividades, excepto en asuntos relacionados con el ejercicio de la doctrina y la religión. La monarquía era, en estricto rigor, la cabeza de la Iglesia.

La Corona ejerció el control sobre la Iglesia a través del Patronato Real, que reunía la base jurídica de los derechos y obligaciones concedidos por el Vaticano. La Iglesia era otro instrumento de gobierno y se le concebía como medio para imponer su política y ejercer control sobre sus súbditos. En teoría nada podía hacer la Iglesia sin permiso del monarca y, de acuerdo con el principio absolutista y centralizado del gobierno, los nombramientos de todos los clérigos regulares y seculares, los programas de evangelización y la construcción de iglesias, monasterios, escuelas sólo podían efectuarse mediante aprobación real.

Sin embargo, el énfasis espiritual y humanista que caracterizó la actuación de la Iglesia, en los primeros años de la conquista, habría de decaer con el tiempo, tanto por la competencia entre la administración secular y la regular de las órdenes religiosas, cuya variedad llegaba a superar a las doscientas, como porque con el tiempo fueron adquiriendo grandes riquezas materiales en administración de haciendas, y en las finanzas, obligándolos a participar más directamente en los asuntos estrictamente civiles.

Su influencia fue tal, que con frecuencia los eclesiásticos eran nombrados para puestos públicos desde donde la Iglesia llegaba a ejercer control de la economía, la sociedad y la

política. La evangelización e incorporación de nuevas tierras y sociedades quedaban principalmente en manos de los miembros del clero regular y de las misiones.

A la diferencia de enfoque entre las administraciones del clero regular y del secular, integrado por españoles en su mayoría, se sumarían las aspiraciones de los sacerdotes nacidos en América, cuya participación en la distribución de la riqueza acumulada era pequeña, comparada con la de sus compañeros de la Península. La transformación de la Iglesia, de avanzada espiritual, basada en el trabajo misionero, a institución económica, la condujo a convertirse en competidora del Estado, y estableció con ello una rivalidad que mucho afectaría la organización del gobierno en la Independencia, porque era, de hecho, un Estado dentro de otro Estado.

El descubrimiento, conquista y colonización de América tuvo, como hemos visto, un carácter popular impulsado por auténticos deseos de aventura, enriquecimiento y difusión de la fe, sancionados por la Corona. La recompensa al éxito de estas empresas se basó en la concesión, reparto y distribución de tierras y mano de obra. Para organizar la tierra y la fuerza de trabajo se creó la encomienda que sirvió como núcleo de la organización económica y social de la vida colonial.

La encomienda era una concesión temporal que se había desarrollado durante la reconquista en España pero que se adaptó en América para explotar a los indígenas que se "encomendaban" a los españoles para trabajar las tierras y minas, o para exigirles tributos. Esta institución creció más o menos sin control durante la primera etapa de la colonia y llegó a consolidarse de tal manera que los encomenderos, antiguos conquistadores, se convirtieron en un poderoso grupo de presión que amenazaba la preponderancia de la Corona.

La explotación de la encomienda correspondía a los conceptos de honor y riqueza heredados del medioevo, que halagaban a los conquistadores haciéndoles sentir señores de la tierra. La encomienda se organizó como una colonia de explotación intensiva y, para que fuera efectiva, requería de la existencia de grandes extensiones de tierra y de grandes cantidades de mano de obra. Esto exigía sumisión de la población en un sistema de división del trabajo estratificado de tal manera que sólo beneficiaba al encomendero.

Las condiciones de explotación infrahumana a que estaba sometida la población indígena, siempre fue motivo de controversia porque los encomenderos podían utilizar la mano de obra discrecionalmente, tenían la obligación de proveer los mecanismos e instrumentos convenientes para la cristianización, aculturación, civilización y educación de los indios, quienes siempre fueron considerados vasallos del rey. En un principio, el tamaño de las encomiendas correspondió a la magnitud de las hazañas. Los primeros en llegar acapararon las mejores tierras y los mejores pueblos. Con el tiempo, sin embargo, la Corona decidió conceder encomiendas a súbditos sin el requisito de haber participado en las empresas de conquista. A partir de entonces, la encomienda se consideró como

un premio a la prestación de cualquier tipo de servicio a la Corona y la clase de encomenderos se integró con eclesiásticos, oficiales reales y militares.

La encomienda propició, como señala Charles Gibson, la transición del estado de guerra, caracterizado por la conquista, al estado de paz de la Colonia. Con ello se fue creando la aristocracia terrateniente que se mantuvo en la cúspide de la sociedad y cuya tarea se facilitaba por la estructura de la explotación de las masas existentes en la cultura y civilización azteca.

El fortalecimiento de los encomenderos, como clase, preocupó seriamente a la Corona durante los dos primeros siglos. En este tiempo, el gobierno español empleó todo tipo de estrategias para disminuir el poder de los encomenderos. Primero, retirándoles las concesiones y luego limitándolos en la herencia para evitar su supervivencia. Después cuestionando, desde el punto de vista jurídico, si cumplían con los propósitos para que fueron creadas, particularmente a través de la Iglesia en lo relativo al vasallaje, protección y cristianización de los indios y, finalmente exigiendo el pago de mayores cantidades de impuestos por el disfrute de sus privilegios.

Los encomenderos, por su parte, dieron una verdadera batalla por mantener sus privilegios e inclusive lograr que las encomiendas se concedieran a perpetuidad. La Corona usó todo el poder y toda la influencia del Estado y de la Iglesia para lograr su propósito de neutralizar el poder de los encomenderos, cuya influencia se redujo considerablemente al disminuir la población indígena que le servía de fundamental.

La administración en el virreinato de la Nueva España

La Nueva España fue el primer virreinato que se formó en América. En él se ensayaron los primeros esquemas de organización colonial y de ella derivarían los principios generales de la organización colonial española. El primer gobierno de la Nueva España, fue una Audiencia, se constituyó después de la conquista de México ante la negativa de la Corona para otorgar a Hernán Cortés el gobierno civil, por temor a que actuara con independencia de la Corona. Sin embargo, la Audiencia, integrada por 5 miembros, presididos por Nuño de Guzmán, fue un fracaso en virtud de que sus miembros se preocupaban más por enriquecerse que en sentar las bases de la administración. Esto obligó a la Corona a formar una segunda Audiencia que sirvió de transición hasta la llegada del primer Virrey.

Antonio de Mendoza gobernó a la Nueva España de 1535 a 1550. A él se debe la organización de las autoridades civiles y el control de un territorio que incluía, además, Las Antillas, América Central, Nueva Galicia y posteriormente las Filipinas. Cada una de ellas, con excepción de la Nueva España, se organizaron en Capitanías Generales y contaban con sus Audiencias presididas, de acuerdo con lo expuesto en páginas anteriores, por los Capitanes Generales o los Gobernadores de dichas provincias.

En el caso de la Nueva España, el arribo del Virrey obligó a la subordinación de la Audiencia y las autoridades eclesiásticas y militares cuyas actividades cubrían ya una gran parte del actual territorio de Estados Unidos. Sin embargo, la Audiencia de la Nueva Galicia se mantuvo más o menos independiente del virreinato ejerciendo un control político y jurídico sobre el Occidente de México y propiciando los viajes de exploración hacia el Norte.

Por otra parte, en el virreinato de la Nueva España se plantearon y autorizaron los viajes que servirían de base para la organización de las provincias de la Nueva Vizcaya (1552), Nuevo León (1579), Nuevo México (1598), y Coahuila (1687). La administración de estas regiones se facilitaba tanto por el reconocimiento de la autoridad central, que sancionaba sus viajes, como por la naturaleza de la geografía y la población que obligaba a una organización diferente a la establecida en el altiplano como resultado de la explotación de las tierras y las minas, por la abundancia de mano de obra.

Sin embargo, no sucedía lo mismo con el resto de los territorios. Las ocupaciones de los territorios del Sur, y los correspondientes a América Central, se habían organizado desde Santo Domingo aún antes del establecimiento del virreinato en la Nueva España. En consecuencia, existían serias rivalidades en cuanto a los límites de las unidades administrativas y las autoridades encargadas de la supervisión y control público de la región ya que, con frecuencia, su dependencia se determinaba por una Audiencia especialmente creada por la región de América Central, o se le subordinaba indistintamente a Nueva España o a Santo Domingo. La situación se aclaró un poco ante un esfuerzo de desconcentración administrativa con la creación de la Capitanía General de Guatemala que incluía partes de Tabasco, Chiapas, y la Península de Yucatán.

Puede decirse que al finalizar el gobierno de los Habsburgo, la Colonia estaba debidamente conformada y la vida política, económica y social establecida conforme a los esquemas impuestos por la administración colonial. Las ciudades de México, Puebla, Oaxaca, Guadalajara y los puertos de Veracruz y Acapulco eran centros importantes de la economía y la cultura. Se habían fundado los principales centros agrícolas del Bajío y establecido los principales centros mineros y ganaderos del Norte en Zacatecas, Fresnillo, Celaya, Aguascalientes, Guanajuato, Mazapil y Durango, entre otros.

Todo esto estaba bien comunicado por una amplia red de caminos que propiciaba el desarrollo de la arriería, considerada como la infraestructura comercial de la economía y el establecimiento de pequeños establecimientos textiles y artesanales para abastecer la demanda de la población. Esta, que no sumaba los cinco millones, permanecía estratificada siguiendo el modelo de una colonia de explotación, caracterizada por una organización piramidal en cuya cúspide estaban los aristócratas, mineros y terratenientes, y los principales funcionarios de las autoridades civiles y eclesiásticas, y en la base, la gran masa de la población indígena, las llamadas República de los Españoles, por una parte y la República de los Indios por otra. Ambas divorciadas en lo esencial y respondiendo a su particular concepción del mundo y de la vida. Y, en medio, la formación de un grupo

de presión encabezado por los criollos que, como clase, reclamaban su posición en la sociedad, y por los mestizos cuyo incremento e importancia comenzaba a inquietar a las autoridades.

Las reformas de los Borbones

Al iniciarse el siglo XVIII, el mundo occidental estaba en medio de un proceso de transformaciones estructurales que obligaban a rediseñar la concepción de la organización económica y política de la Colonia. Los avances de las revoluciones en la agricultura y el comercio ocasionaban el surgimiento de nuevas ideas y esquemas, la incorporación de nuevas regiones a la economía mundial y el advenimiento de nuevos miembros a los grupos aristócratas tradicionales.

Nuevos asociados de países, derivados de alianzas monárquicas y económicas, exigían una mayor participación en el comercio de América. Ya para 1700 era evidente la presencia en el Caribe de Francia, Inglaterra y Holanda, y evidente era también su deseo de intervenir abiertamente con el fin de obtener ventajas en las relaciones con los comerciantes y productores de las colonias americanas.

Hasta entonces, la estructura administrativa y política, diseñada en el transcurso del siglo XVI, había conseguido su propósito. Las principales instituciones mantuvieron su independencia de acción entre sí y con una relación formal con la metrópoli para disfrutar los privilegios de la Colonia. Mientras esta relación se mantuvo en equilibrio la Corona podría descansar tranquila y contar con su imperio. Las diferencias entre los grupos coloniales, por más serias que fueran, podían resolverse ante la amenaza de la pérdida de poder de los grupos económicos. La monarquía hacía su juego y utilizaba indistintamente a los administradores públicos a su servicio, de cualquiera de las instituciones, para mantenerlos vigilados y en suspenso, en espera de una acusación violatoria de los principios por ella establecidos. Este sistema de supervisión y control, basado en la desconfianza, tenía su razón de ser. La consolidación administrativa de la Colonia y el entendimiento entre los miembros de la aristocracia, a pesar de enconadas diferencias, ocasionó que, con el tiempo, los vasallos del monarca se preocuparan más por su beneficio personal que por el de la Corona que lo permitía.

Esto se facilitaba porque la burocracia se improvisaba y no existía un sistema de recursos humanos que permitiera la selección e incorporación de los mejores hombres.

La selección de funcionarios de mayor nivel se basaba en el rango nobiliario, en el favoritismo cortesano, y en los contactos con políticos influyentes ante la Corona o el Consejo de Indias. En un principio los Virreyes fueron hombres de prestigio, leales al rey; pero su calidad fue disminuyendo con excepciones notables a fines de la Colonia. En la época de los Borbones la selección de los virreyes provino de militares y marinos y hubo aún 11 obispos de los 72 virreyes. Además, el hecho de que estos funcionarios fueron destituidos, cambiados o eliminados, sin previo aviso, los incitaba a medrar en sus puestos.

Era evidente la administración para beneficio personal de los virreyes o su ejercicio y, cuando se prestara a interpretaciones erróneas, se recurría al enfrentamiento abierto entre los dirigentes de los grupos de poder hasta llegar, inclusive, a cuestionar la legitimidad del poder, especialmente entre el clero y los funcionarios reales y aún entre los miembros de uno y otro, como fue la constante pugna entre el clero regular y el secular y entre los virreyes, las audiencias, y demás autoridades regionales.

El problema, sin embargo, era estructural. El sistema económico, político y administrativo resultaba inoperante frente al orden internacional del siglo XVIII. La petrificación de la sociedad y de las instituciones, la falta de recursos para reformar la política económica, el monopolio del comercio y la administración en manos de españoles, la inamovilidad en los cargos públicos y la corrupción, en todos los niveles, impedían realizar los cambios requeridos.

Junto a todo ello, preocupaba a la Corona la formación de una clase media de administradores, clérigos y letrados que manifestaban su poder y su importancia en los momentos coyunturales. Más aún cuando la dependencia de la Corona de sus colonias era cada vez más necesaria para mantener su prestigio y poder imperial.

Esta situación hizo crisis en la segunda mitad del siglo XVIII. La metrópoli comenzó a perder el control administrativo. España había sido seriamente afectada por la paz de Ultretch, al verse obligada a aceptar la participación de Inglaterra y Francia en el comercio de América. Esta relación de fuerzas exigía cambios en la política colonial para recuperar lo perdido y mantener la hegemonía en América.

El esquema rígidamente centralizado y patrimonial imposibilitaba el cambio. Era necesario, en consecuencia, iniciar la reforma a fondo.

Las medidas habían de tomarse con cautela. Se requería liberar los controles en la economía y descentralizar la administración, Junto a ello, emprender una campaña moralizadora y eficaz, mediante la renovación de funcionarios que permitiera cumplir la nueva política e incrementar los envíos de recursos a la Corona.

El sistema diseñado constituía una especie de "nacionalización económica" de las actividades comerciales. Esto implicaba, según Stanley Stain, la recuperación de las concesiones económicas otorgadas con manga ancha a otras potencias europeas, especialmente a Inglaterra, Francia, Holanda y Estados Unidos; eliminar los contactos comerciales directos entre Europa y las colonias, diseñando medidas para evitar el contrabando y permitiendo el tráfico lícito y el cobro de impuestos; ampliar el número de puertos y grupos de comerciantes en los negocios trasatlánticos y, procurar la recuperación mediante un intenso desarrollo de la agricultura y la industria. Junto a ello, y quizá lo más importante, el establecimiento de una nueva política y administración que permitiera la

incorporación de nuevos funcionarios de la misma Colonia en este proceso, lograr su identificación con el Estado español y fortalecer el gobierno en ambos lados.

Para cancelar el sistema de excesivo proteccionismo y rígida centralización, sin causar grandes inquietudes, la Corona trató con cautela de aprovechar en un principio el *status quo* de las actividades comerciales y pasarlo lentamente de Sevilla a Cádiz y, con ello, iniciar la destrucción del monopolio de Andalucía. Sin embargo, en un sistema dependiente, esta decisión, que parece muy simple, tenía serios efectos en la Colonia.

Las relaciones económicas monopolíticas de la Península tenían su contraparte en el monopolio ejercido por los Consulados de la Nueva España. La liberación del comercio abría la puerta a la creación de nuevos grupos de comerciantes y de Consulados que demandaban independencia de acción fuera del esquema tradicional.

Los efectos de esta decisión no se hicieron esperar. El Consulado de comerciantes de la ciudad de México hubo de aceptar a finales del siglo XVIII y principios del XIX la creación de los consulados de Veracruz; Guadalajara y Puebla. Además, los españoles, usufructuarios exclusivos del comercio se vieron obligados a aceptar como miembros de los Consulados a criollos y estos, imbuidos del nuevo espíritu reformista, forzaron la creación de sucursales de los nuevos consulados en Orizaba, Valladolid, Oaxaca, Querétaro y Guanajuato,

Para estimular el comercio y establecer su esquema reformista, la Corona decidió fortalecer el sector minero, integrado por familias poderosas de criollos. Para ello se crearon un Tribunal y un Colegio de Minería que inició los análisis y estudios del ramo, principió la difusión de los adelantos técnicos y científicos sobre la materia, sentó las bases para dirimir conflictos legales y logró que se estimulara su desarrollo, mediante la reducción del pago de impuestos a la importación de materias primas, especialmente mercurio, maquinaria y equipo.

En el aspecto político, el paso más trascendente se dio cuando la Corona dictó una serie de medidas para neutralizar y subordinar el enorme poder que había adquirido la Iglesia frente al Estado. La Iglesia, como se ha dicho, era la institución más influyente y dominante, en la vida económica, social y política de la Colonia. Era un Estado dentro de otro Estado. Para lograr su propósito el gobierno prohibió la fundación de nuevos conventos y la incorporación de novicios y decretó la expulsión de los jesuitas. Posteriormente dictó medidas para eliminar fueros y privilegios y aún sometió a los clérigos obligándolos a cumplir sentencias en cárceles civiles.

El golpe decisivo para la Iglesia se dio en 1804, con la expedición de la **Real Cédula sobre enajenación de bienes raíces y cobro de capitales Capellanías y obras pías para la consolidación de Vales Reales**. La cédula afectaba los intereses económicos y políticos de la Iglesia, porque, al administrar los fondos, actuaba como institución financiera

de los poderosos, quienes, en las épocas de crisis, recurrían a ella para recapitalizarse, hipotecando sus propiedades y negocios. Su ejecución afectaba también a la oligarquía terrateniente, al tener que cubrir el monto de las hipotecas en un momento en que no había fondos. Por ello los miembros de la Iglesia y los terratenientes se unieron y encabezaron las más enconadas protestas contra las autoridades de la metrópoli.

Para neutralizar a la antigua burocracia, ordenar las reformas y lograr el éxito buscado, la Corona emprendió la reorganización administrativa de la Nueva España. La tarea se encomendó a José de Gálvez, uno de los mejores técnicos y administradores malagueños, cuya experiencia en la administración colonial la adquirió como Visitador y Ministro de las Indias. En esencia se trataba de terminar con la dicotomía entre el poder real y el formal, entre la teoría y la práctica, entre el mundo moderno y el primitivo, entre el poder espiritual y el poder temporal, entre los peninsulares y los indianos y entre las repúblicas de los indios y la república de los españoles. En suma, de unir los intereses de la oligarquía terrateniente, los comerciantes, la Iglesia y el Estado, en uno solo dependiente de la Corona, de tal manera que se procurara su fortalecimiento y recuperara el poder que había perdido frente a sus competidores europeos.

La creación del sistema de intendencias fue la respuesta adoptada por el gobierno para descentralizar y desconcentrar el poder concentrado en el virreinato. La organización provincial se cambió por doce intendencias: Durango, Guadalajara, Guanajuato, México, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Michoacán, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Estas se subdividieron, a su vez, en Partidos. A la cabeza de estas unidades político-administrativas estaban los Intendentes o Gobernadores. Funcionarios con el puesto de subdelegados se encargaban de administrar los partidos y, a nivel local, se crearon los Alcaldes Mayores.

Los Intendentes eran los responsables de la administración de las finanzas, la justicia y de los asuntos militares. Su tarea principal consistía en revitalizar el orden político y, en materia económica fomentar la industria, el comercio, la agricultura y, sobre todo, procurar el aumento de los ingresos a la hacienda pública.

La operación de una estructura como ésta no era empresa fácil, especialmente si se toma en cuenta que se mantenían inalterables los puestos del Virrey y de las Audiencias. Estos, como era de esperarse, se oponían a los Intendentes y aún obstaculizaban su tarea. A pesar de ello, la reforma y la reestructuración administrativas fueron un éxito. La buena administración logró sus mejores frutos en la reorganización de la Hacienda. Se logró entonces formalizar los informes y envíos de la recaudación y la cuenta pública; se clausuraron los desfalcos, acelerando la tramitación de expedientes, se agilizaron los mecanismos de vigilancia y control, se incrementaron los salarios, se estableció el sistema de partida doble, se procuraron nuevos métodos de recaudación, y, se crearon nuevos impuestos a pulperías y al comercio. El Estado se probó y justificó como buen administrador en el manejo de los monopolios como el mercurio, la sal, los naipes, la

lotería y el tabaco, y se ordenó la **Historia General de la Real Hacienda**, que contenía las explicaciones teóricas y prácticas sobre la legislación y la política seguida en todas las ramas de la Hacienda, y cuyo valor sería incalculable para el manejo de estos asuntos después de consumada la Independencia.

Asimismo, a pesar de las restricciones de la política económica española, en sus deseos por proteger a su incipiente producción industrial y la del Caribe, se logró desarrollar la industria del azúcar, la fabricación de hilados y tejidos, de lana y algodón y las artesanías. La agricultura experimentó enormes progresos, especialmente en el Bajío que, con sus casi 1,000 hacendados y ranchos, se convirtió en el granero de la Nueva España. y la ganadería, por su parte, había florecido en los ranchos y haciendas del norte. El resurgimiento económico de la colonia era un éxito. Las reformas de los Borbones se habían ejecutado a través de una administración eficiente. Era, como lo dice Luis Villoro, la época de oro de la sociedad colonial.

El ejército, que había llegado en estas fechas, ya había adquirido experiencia en los asuntos coloniales y había ejecutado la expulsión de los jesuitas. Además puso en claro la supremacía del Estado sobre las demás instituciones, mantuvo el orden y los ánimos calmados, advirtiendo su poder se transformó en grupo de presión reclamando para sí, el tratamiento y los fueros especiales que le correspondían en tribunales de su jurisdicción. Con el tiempo se sumaría a la élite del poder.

Aires libertarios, sin embargo, soplaban por todos los confines y amenazaban con llevar los cambios y progresos logrados, más allá de las intenciones de reformadores españoles. El principio de que lo que era bueno para el Estado debía ser bueno para los súbditos, y el pacto divino que le daba justificación al Estado español se habían desgastado considerablemente en 300 años.

Por todas partes los mexicanos se replanteaban este principio y se principiaba a cambiar su sentido. Lo que era bueno para el individuo, se decía, lo sería para el Estado, y éste, habría de cumplir mejor su función como vigilante de un orden armónico en que se afirmara la libertad individual frente al mismo Estado. Los principios del liberalismo comenzaban a echar raíces en México.

Esta nueva concepción de la política llegó a la Colonia a través de las reformas económicas y floreció entre las clases medias sin llegar a las grandes mayorías. Lo verdaderamente notable de las transformaciones políticas, económicas y administrativas es que descubrieron las contradicciones estructurales del sistema español y agudizaron las rivalidades entre los miembros más destacados de la oligarquía colonial, especialmente entre las autoridades eclesiásticas, militares y civiles; pero, sobre todo, como lo explican claramente E. Florescano e I. Gil, se provocó un desajuste en las estructuras sociales que no encontraron solución institucional por el camino de la política.

En rigor, las reformas desencadenaron un proceso desestabilizador. El pueblo constató las desigualdades sociales, aumentaron los desequilibrios del desarrollo económico regional. Estaban convencidos de que las reformas no habían tenido otro fin que fortalecer las relaciones de dependencia con la metrópoli. Además, se hizo evidente la dependencia económica de la metrópoli de su Colonia, como lo había probado el auge de los últimos cincuenta años, y la formación de nuevos grupos que adquirían preponderancia en el ejército, el comercio, la minería, la agricultura, la administración pública y la Iglesia, reclamaban su lugar y exigían participar en la toma de decisiones.

Para el pueblo en general el problema estaba aún más personalizado. Los peninsulares ocupaban los principales puestos administrativos, políticos, eclesiásticos y militares. Entre ellos el Virrey y su equipo principal, el Mayordomo, el Regente de la Audiencia, la mayoría de los Oidores, los Alcaldes de la Corona, los Fiscales, los Intendentes, el Director de Minería, los Alcaldes Ordinarios, el Colector de la Alcabala, el Capitán General del Ejército, los Mariscales de Campo, Brigadieres, Comandantes, Coroneles, Capitanes y Oficiales.

A la frustración social ocasionada a criollos y mestizos que integraban una incipiente clase media de administradores públicos, pequeños comerciantes, abogados, mayordomos y los cuadros medios del ejército y la Iglesia se acompañó como lo señala E. Florescano una frustración política. Al descontento general sólo le faltaba un detonador. Este se dio en 1808 cuando el ejército francés obligó la abdicación de Carlos IV. En adelante el pueblo español y Nueva España reclamaron la participación directa en la defensa de la Corona iniciando en ambos lados una nueva etapa de la historia.

RAP 8, abril-junio de 1958

PRESIDENTES DE MÉXICO

José E. Iturriaga

Fuera de todo juicio estimativo y atendiendo exclusivamente a los hechos tal como se dan en la realidad jurídica y sobre todo en la conciencia de los mexicanos, podemos afirmar con todo énfasis que buena parte de la vida pública nacional gira en torno a la institución de la primera magistratura, o, mejor aún, en torno a la persona del Presidente de la República en cuya presencia corpórea asume valor plástico dicha institución ante los ojos de todos los sectores de la sociedad, independientemente de su grado de acceso a la riqueza y a la cultura.

Este fenómeno no constituye por cierto un hecho reciente, tampoco sobrevino a posteriori de la Revolución, o de la Reforma, ni brota a los pocos días de consumada nuestra Independencia, tal como si fuese un rasgo de incapacidad o ineptitud para gobernarnos por nosotros mismos, ya que las instituciones monárquicas, tanto las provenientes del Virreinato como las oriundas de la Precolonia, dejaron profunda huella en nuestro ser nacional y en nuestra estructuración política al romperse el cordón umbilical que nos ataba a la corona española once años después del *Grito de Dolores*.

Nótese bien que nacimos a la Independencia, no constituidos en República sino en Imperio. Y aun cuando tres años después adoptamos presurosamente las instituciones republicanas[1] según el modelo clásico del equilibrio de los tres poderes, pronto las costumbres estratificadas durante tres siglos de largo coloniaje prevalecieron sobre la geométrica fórmula de Montesquieu, de suerte que no transcurrió mucho tiempo sin que el poder ejecutivo concentrase mayor fuerza frente al poder judicial y al legislativo. Y, cuando ambos poderes llegaban a prevalecer sobre el primero merced a la justa y encendida prédica de los doctrinarios, la estabilidad política solía hacerse precaria o fugaz, hasta imponerse de nueva cuenta el retorno pendular de la prioridad del poder ejecutivo frente al judicial y al legislativo.

Mediante ese mecanismo, se reafirmaba el carisma o halo mágico del Jefe del Estado, a quien los mexicanos perciben a menudo tal como si fuese la Divina Providencia y como si de su mera voluntad pudiesen proceder todos los bienes y todos los males posibles.

La propia evolución de nuestro derecho público registra un repertorio mayor de facultades ordinarias en el titular del poder ejecutivo, comparando la Carta Magna de 1917 con la de 1857, tal como lo demuestra Daniel Cosío Villegas en un penetrante estudio sobre el pensamiento constitucional de don Emilio Rabasa.

---

[1] Santa Anna, que en diciembre de 1823, se pronuncia contra el Imperio de Iturbide y en favor de la República, decía años más tarde a Riva Palacio que se lanzó a su aventura fundando la República, porque esta palabra "le sonaba muy bonito" , que se la oyó a un licenciado de Jalapa, si bien ignoraba su contenido y significación.

Mas sea ello lo que fuere, lo cierto es que la figura del Presidente de la República -tanto por las facultades de que está investido, como, principalmente, por la proyección emotiva que el pueblo deposita en él-, es la institución política más real y tangible de todas cuantas están consagradas en nuestro Código Fundamental.

Por esta razón no resulta ocioso destacar una serie de hechos que giran en tomo a los presidentes de México, toda vez que el conjunto de tales hechos contribuyen a una mejor comprensión de la estructura política de nuestra patria.

Ciertamente no se puede aspirar a construir ambiciosas interpretaciones historiográficas, como quisieran algunas corrientes de pensamiento a menudo alérgicas a los hechos, si estos hechos no los indagamos y agrupamos horizontalmente a efecto de que ellos cobren un sentido estructural, susceptible de ser pasado y repasado después por el cedazo de las grandes interpretaciones filosóficas.

Por lo pronto, asomémonos al tremendo problema de la inestabilidad del poder ejecutivo - tan característico de nuestro insosegado siglo XIX y de las primeras tres décadas del presente- fuente de la cual dimana una buena parte, no toda, por supuesto, del atraso económico del país, ello en contraste con el adelanto material que, por ejemplo, disfrutan los Estados Unidos, nación cuya prosperidad reposa parcialmente en una vida pública mucho más tranquila que la nuestra.

La inestabilidad que México ha sufrido durante su fase independiente, podemos medirla tanto por el número de cambios ocurridos en el titular del poder ejecutivo, cuanto por el número de constituciones políticas que nos hemos dado, tanto por la variabilidad del término fijado al mandato constitucional como por la recurrencia en el ejercicio presidencial al que se aferraron algunos de nuestros gobernantes.

Hagamos primeramente un recuento de los cambios que se han registrado en la jefatura del poder ejecutivo, entendiendo por cambios los diversos títulos legales con que nuestros 62 gobernantes han ejercido dicho poder.

A lo largo de su vida como nación soberana, México registra 112 cambios gubernamentales durante los 137 años dos meses y tres días que van de la Consumación de la Independencia al término del mandato del Presidente Ruiz Cortines.

Esto quiere decir que cada gobierno tuvo una duración promediada de un año y tres meses en números redondos, cosa que evidencia la angustiosa inestabilidad política que hemos padecido.

Tal inestabilidad se percibe de un modo más plástico si frente a esos 112 cambios reparamos en el hecho de que sólo 10 presidentes cubrieron completos 17 mandatos en un lapso de

78 años; un cuatrienio completo; gobernaron respectivamente Guadalupe Victoria, Manuel González, Plutarco Elías Calles y Álvaro Obregón; dos períodos justos de cuatro años Benito Juárez, aparte de un interinato, una prórroga y un período inconcluso;[2] seis cuatrienios y un sexenio Porfirio Díaz, aparte de sus dos interinatos y su período final inconcluso;[3] y por último, un sexenio sucesivo cada uno de los presidentes Cárdenas, Ávila Camacho, Alemán y Ruiz Cortines, fenómeno este totalmente inusitado en nuestros hábitos políticos.

Ahora bien, si esos 78 años que abarcan los únicos 17 mandatos completos cubiertos sólo por 10 presidentes, los restamos de los 137 años de la historia nacional, obtendremos un resultado en verdad impresionante. Es el siguiente: en sólo 59 años y fracción de nuestra vida independiente se registraron 95 cambios en el titular del Poder Ejecutivo, lo cual significa que el tiempo que corresponde en promedio a cada gobernante durante ese lapso es el de 7 meses en números redondos.

Así y todo, no deja de ser alentador percibir que durante el 61% del período independiente prevaleció el reposo político, mientras que en el 39% restante cayeron y surgieron nuevos gobiernos cada siete meses.

Conviene, sin embargo, subrayar una radical diferencia en punto a formas de estabilidad: mientras por un lado se hallan las tres décadas de dictadura vitalicia porfiriana a base de paz de sepulcro, por el otro lado están tres décadas de estabilidad creadora alcanzadas por siete sucesivos gobernantes de 1929 a nuestros días, período éste en el que la paz interior -a pesar de la crisis política de 1932[4]- no se ha interrumpido, ni ha tenido que pagarse al precio de la pérdida de las libertades públicas y menos aún al precio de la perpetuidad unipersonal en el mando.

El tema de nuestro ya lejano desasosiego político provocado por el cuartelazo endémico -tan en boga hoy en algunos infortunados países hermanos-, podemos contemplarlo desde otro ángulo.

Por lo pronto, el fenómeno sorprendente de que el país padeció durante dieciocho ocasiones dos gobernantes simultáneos, cada uno de los cuales reclamaba para sí la legitimidad. El hecho es tan equívoco en sí mismo, que nos impide, por ejemplo, afirmar

---

[2] Los dos cuatrienios fueron de diciembre de 1861 a noviembre de 1865 y de diciembre de 1867 a noviembre de 1871; el interinato se inicia con la capitulación de Comonfort; la prórroga comienza al terminar su mandato en 1865 y el periodo que se inicia Con su reelección de 1871, es el que trunca la muerte del Patricio acaecida en 1872.

[3] Los seis cuatrienios fueron los siguientes: 1877-80, 1884-88, 1888-92, 1892-96, 1896-900 y 1900-4; el sexenio fue de 1904 a 1910; los dos interinatos los cubrió antes de su primer período constitucional; el que debía terminar en diciembre de 1916, lo interrumpió con su renuncia de 1911.

[4] Me refiero a la que se derivó de la renuncia de Pascual Ortiz Rubio presentada el primero de septiembre de 1932.

con simplicidad y sin mayores complicaciones qué lugar corresponde en el orden de nuestros gobernantes al primer magistrado actual.

¿Ocupa el presidente Ruiz Cortines el ciento duodécimo lugar, atento un número igual de cambios registrados en los títulos legales del poder ejecutivo, hayan recaído algunos de tales cambios en una misma persona, ora en forma alterna, ora en forma continuada? ¿Ocupa el presidente Ruiz Cortines el sexagésimo segundo lugar atento el mismo número de encargados del poder ejecutivo que hemos tenido, ya fuesen sus titulares personas individuales o cuerpos colectivos? Mas si en nuestro afán computador descontamos los siete cuerpos colectivos que han ejercido funciones de poder ejecutivo, ¿Podríamos asegurar lícitamente que el primer magistrado actual es el quincuagésimo quinto presidente de México?, aunque, si eliminamos -iba a decir, *fusilamos* en el papel- a los catorce gobernantes que asumieron el poder simultáneamente en dieciocho ocasiones, frente a otros que reclamaban para sí la legitimidad, ¿ocuparía el cuadragésimo octavo u ocuparía el cuadragésimo cuarto lugar el presidente Ruiz Cortines?; lo accidentado de nuestra historia política conduce a estos trances confusos.

En efecto, uno de los grandes escollos con que solemos tropezamos para establecer el orden progresivo que corresponde a cada titular del poder ejecutivo, así como para elaborar una correcta computación del tiempo que cada titular ejerció dicho poder, radica en nuestra prolongada intranquilidad política y en la anormal y turbulenta liturgia de la sucesión presidencial.

Con excepción del último cuarto de siglo, en cuyo ámbito México parece haber hallado al fin la ruta que lo conducirá a destinos que nadie podrá frustrar, el dramatismo y la violencia tiñeron nuestra existencia pública: fueron y vinieron constituciones y *bases orgánicas,* revoluciones principistas y cuartelazos de la soldadesca, presidentes y emperadores, encargados del poder ejecutivo y *lugartenientes del imperio,* juntas y regencias, y se imprimió así a la estructura política del país un sello lamentable de desasosiego cuyo volumen y magnitud nos hacen ver hasta qué punto ha sido *milagrosa* la supervivencia de México como nación libre, no obstante las tres mutilaciones que sufrió el territorio patrio y las siete invasiones extranjeras que hollaron nuestro suelo.

Bajo el signo de semejante inestabilidad, el país se ha visto en el trance de contar en dieciocho ocasiones con dos gobernantes simultáneos, cada uno de los cuales, a su hora, ha pretendido ostentar la legitimidad.

Veamos sumariamente cómo ha sido ello posible.

Tal ocurrió durante la *Guerra de Tres Años,* cuando Juárez, en los inicios del 1858, asumió la presidencia por ministerio de la ley para enfrentarse a la asonada tacubayense.

En esa etapa, el Patricio representó la legalidad desde Guanajuato, Veracruz y otros sitios, en tanto que simultáneamente ejecutaban actos de gobierno, dentro o fuera del Palacio Nacional, como pretendidos presidentes de la República, cinco personas: tres veces fungieron como tales, Zuloaga, dos veces Miramón, y una vez respectivamente Robles Pezuela, Mariano Salas e Ignacio Pavón. Esta etapa se cierra con el triunfo liberal en Calpulalpan y el retorno de Juárez a la Capital en enero de 1861.

Nuevamente el país experimenta la presencia de gobiernos simultáneos durante el lapso comprendido entre junio de 1863 y junio de 1867, cuatrienio dentro del cual tuvieron lugar la intervención francesa y el imperio de Maximiliano. Mientras don Benito encarnaba el poder *de jure,* lo ejercieron *de facto* los conservadores y los extranjeros durante cuatro años, a saber: sucesivamente una llamada Junta Suprema de Gobierno, un triunvirato un *lugarteniente del imperio,* y un príncipe de Habsburgo.

Medio siglo después, el país experimenta una tercera etapa de gobiernos simultáneos. Es cuando Carranza asume la tarea de restaurar la legalidad, rota con motivo de las renuncias de Madero y Pino Suárez y con la usurpación huertista fraguada en el *Plan de la Embajada.* Frente al gobierno preconstitucional de Carranza gobiernan *de facto* a su vez dos personas durante casi año y medio: Victoriano Huerta y Francisco Carbajal.

Y volvemos a padecer la simultaneidad de dos Jefes de Estado, cuando el *convencionismo* -de inspiración villista- se enfrenta al movimiento jefaturado por Carranza. Del convencionismo -ustedes lo recuerdan bien- emanaron tres presidentes de la República -Eulalio Gutiérrez, Roque González Garza y Francisco Lagos Cházaro-, quienes, ya desde el Palacio Nacional, o bien desde cualquier otro lugar, pretendían poseer la legitimidad del poder frente a la que ostentaba el *Varón de Cuatro Ciénegas.* Este último período de gobernantes simultáneos se extendió durante un año y dos meses.

Así, pues, las cuatro etapas de nuestra historia en las que durante dieciocho veces desahogaron funciones inherentes al poder ejecutivo catorce pretendidos titulares de dicho poder, suman en conjunto casi una década, lapso que agregado al de 137 años y fracción que abarca todo el período independiente -o sea desde la Consumación hasta el 30 de noviembre de 1958- arroja un total de 147 años y medio, cosa que agranda esa notoria confusión que estoy deseando subrayar en nuestra cronología historiográfica.

Aparte de los datos esquemáticos anteriores y de los cuales se desprende que México ha sido gobernado por cincuenta y cinco personas diferentes a lo largo de su vida independiente, quiero destacar ahora las siete ocasiones que otros tantos órganos colectivos desempeñaron funciones inherentes al poder ejecutivo.

El primero de tales órganos colectivos fue una *Junta Provisional Gubernativa,* provista de todos los poderes reunidos, consagrada en el Plan de Iguala y en los Tratados de

Córdoba -fuentes iniciales del derecho público mexicano-, e integrada por 38 miembros designados no por asambleas populares sino por el propio Agustín de Iturbide, escogidos de entre las clases aristocráticas enemigas de la Independencia.

Luego vino la *Regencia del Imperio,* integrada por una pentarquía, que gobernó ocho meses, hasta que en mayo de 1822 el Congreso designó Emperador de México al mismo Iturbide, poco después de haber llegado al país noticias de que las Cortes españolas habían repudiado los Tratados de Córdoba y declarado traidor al virrey O'Donoju por haber firmado esos mismos Tratados cuyo texto formalizó la Independencia de México.

El tercer órgano colectivo que ejerció el poder ejecutivo poco menos de dos años -entre 1823 y 1824- fue el triunvirato integrado desde la caída de Iturbide hasta el Plan de Veracruz, documento éste mediante el cual Guadalupe Victoria y Santa Anna fundaron las instituciones republicanas.

Un nuevo triunvirato ejerce el poder colectivamente al finalizar 1829 y se disuelve pocos días después, al llegar por primera vez a la presidencia Anastasio Bustamante. Otro efímero triunvirato lo establece Santa Anna al abandonar éste la Capital de la República a merced de las tropas invasoras norteamericanas, precisamente en nuestro aniversario patrio de septiembre del 1847. El sexto cuerpo colectivo consistió en una *Junta Suprema de gobierno* que asumió los poderes durante tres días a la entrada de las tropas francesas a esta Capital. Finalmente, la Junta anterior designa un triunvirato con funciones de *Regencia del Imperio,* que ejerce el poder ejecutivo casi un año, entre 1863 y 1864.

Es necesario recalcar el hecho de que el ejercicio del poder ejecutivo mediante órganos colectivos no indican entre nosotros -en contraste con la experiencia suiza o uruguaya- formas de refinamiento democrático sino la presencia de un estado turbulento y caótico de convivencia social.

Para medir mejor la inestabilidad política de México, puede ser útil ayudarnos de las siguientes comparaciones entre México y los Estados Unidos.

Mientras Norteamérica, a lo largo de sus 172 años como nación independiente -computados hasta cuando Eisenhower termine su segundo periodo- habrá sido gobernada por 34 titulares del poder ejecutivo incluyendo al llamado *Presidente de los Confederados,* que gobernó simultáneamente a Buohanan y Lincoln, en México hemos tenido sesenta y un titulares del poder ejecutivo, o sea casi el doble que nuestros vecinos, con la agravante de que hubimos de alcanzar la independencia 32 años después de Norteamérica.

El contraste es todavía más visible si tenemos en cuenta que mientras en Estados Unidos apenas se han registrado 50 cambios en los títulos legales con que han gobernado sus 34 presidentes, en México se registraron 112 cambios en los 62 gobernantes que hemos tenido.

Puede percibirse además otro distingo entre un país y otro en punto a la reiteración o recurrencia en el mando ejercitado por una misma persona en forma alternativa o sucesiva.

Ante todo, en Estados Unidos no se ha polemizado tan encendidamente en torno a la reelección, como acontece en México, incluso podría aseverarse que los vecinos del Norte poseen una larga tradición reeleccionista refrendada por el consenso popular que arranca desde sus primeros gobernantes.

Nosotros, por el contrario, ya desde 1824 prohibíamos en la Constitución la reelección continuada, si bien permitíamos la alterna.

Cinco de los primeros mandatarios norteamericanos hubieron de ser reelectos. Tal ocurrió con Jorge Washington después de haber cumplido su cuatrienio inicial en 1793 y tal ocurrió asimismo con Tomás Jefferson en 1805, con James Madison en 1813, con James Monroe en 1827 y con Andrew Jackson en 1833.

La tradición reeleccionista norteamericana rebrotó cuando en 1865 Abraham Lincoln fue designado por el voto popular para un segundo período, período que quedó inconcluso merced al asesinato perpetrado por un ancestro espiritual del actual gobernador de Arkansas.

Fueron igualmente reelectos Ulises Grant en 1873, Grover Cleveland en 1893, William MacKinley en 1901, Woodrow Wilson en 1917, Franklin Delano Roosevelt en tres ocasiones, y, finalmente, el general Eisenhower, cuyo segundo período habrá de concluir en los inicios del 1961.

A todas estas reelecciones hay que agregar los casos específicos de Teodoro Roosevelt y Henry Truman, personas ambas que después de haber pasado interinamente por la presidencia, asumieron el poder por elección popular.

En suma, practicaron la recurrencia en el mando con reelección o sin ella catorce presidentes norteamericanos.

En México, en cambio, a pesar de que nuestro suelo se ha ensangrentado con cuatro revoluciones antirreeleccionistas de variada intensidad;[5] reincidieron en el poder 17 de nuestros gobernantes, con o sin reelección.

Los gobernantes reincidentes, ustedes lo recuerdan bien, fueron Antonio López de Santa Anna, 11 veces; Porfirio Díaz, 10 veces; Valentín Gómez Farías y Benito Juárez, 5 veces cada uno; Anastasio Bustamante y Venustiano Carranza, 4 veces uno y otro; Agustín de

[5] La de La Noria en 1871, la de Tuxtepec en 1876, la del Plan de San Luis Potosí en 1910 y la abortada en 1927 por los asesinatos de sus caudillos Arnulfo Gómez y Francisco Serrano.

Iturbide, Nicolás Bravo, Manuel Peña y Peña, José Joaquín Herrera y Félix Zuloaga, tres veces cada uno; finalmente, Pedro María Anaya, Valentín Canalizo, Mariano Salas, Miguel Miramón, Ignacio Comonfort y Sebastián Lerdo de Tejada, dos veces cada uno también.

La suma de todas esas estancias en el mando o cambios de títulos legales con los que gobernaron esos 17 jefes de Estado es la de 66, y su duración total abarca poco más de las dos terceras partes de nuestra historia independiente, o sea casi 82 años.

Con estos datos condensados, se explica con claridad que aún siga siendo entre los mexicanos tema polémico y vidrioso el de la reelección.

Conviene apuntar de paso que la normal continuidad en la sucesión presidencial en Estados Unidos sólo fue interrumpida por cuatro defunciones naturales y tres homicidios de sus jefes de Estado, pero nunca por una revolución o cuartelazo destructor del orden constitucional como ha solido acaecer entre nosotros. En cada uno de los tres asesinatos cometidos en las personas de Lincoln, Garfield y MacKinley, ocuparon sin tropiezo la primera magistratura los vicepresidentes respectivos: Andrew Johnson, Chester Arthur y Teodoro Roosevelt. Lo mismo aconteció ante las muertes de Harrison, Taylor, Harding y Roosevelt, El Grande.

Por lo que se refiere a México, puede afirmarse con todo énfasis que la nota necrológica no ha sido la causa eficiente de la inestabilidad del poder ejecutivo, como suele afirmarse por ahí con frivolidad; mas sí la asonada y el pronunciamiento cuartelario. Por razones fúnebres sólo se quebrantó la continuidad de la sucesión presidencial en cuatro ocasiones: por la muerte tranquila de Miguel Barragán y por la muerte de don Benito Juárez -respectivamente en 1836 y 1872 del siglo pasado-, y por dos crímenes violentos (uno menos que en Estados Unidos, cosa relativamente alentadora para nosotros), el asesinato de don Francisco I. Madero, a quien con coacción se le arrebató una renuncia inválida legalmente, y el nefando asesinato de don Venustiano Carranza cometido seis meses antes de cumplir su ejercicio constitucional.[6]

Si México hubiera conservado el mandato presidencial de 4 años en la forma en que lo preceptuaba la Carta Magna de 1824 y hubiésemos disfrutado plácidamente de sucesiones presidenciales ausentes de dramatismo, asonadas y reelecciones, sólo habríamos tenido 34 presidentes, a razón de un cuatrienio cada uno.

Mas, semejante paisaje, idílico y terso, es ajeno a nuestro pasado, ya que, como hemos visto, rigieron los destinos de México dos juntas, tres triunviratos, dos regencias y 55 jefes de Estado que ostentaban el título, ora de presidente constitucional, ora el de

[6] No mencionamos los fusilamientos de Iturbide y Guerrero porque éstos tuvieron lugar después de haber ejercido el poder, ni mencionamos el asesinato de Obregón porque él se perpetró antes de asumir el mando por segunda vez.

presidente interino o provisional, ora el de emperador, ora, en fin, el de mero encargado del Poder Ejecutivo.

En contraste con Estados Unidos, que desde su Independencia dejaron establecido constitucionalmente el mandato invariable de cuatro años, el lapso del ejercicio presidencial entre nosotros ha fluctuado extraordinariamente: de cuatro años, se pasó a ocho; luego a cinco; después a cuatro; más tarde a cinco; otra vez a cuatro; después, por tiempo indefinido; nuevamente se fijaron cuatro años; a continuación, seis; luego otra vez cuatro; y, finalmente, seis años, que es el precepto en vigor dentro del artículo 83 constitucional.

Veamos cómo ha sido tan accidentado itinerario.

En tanto que a la fundación de la República, la Constitución de 1824 prevenía en su artículo 95 que la duración del mandato debía ser de un cuatrienio a partir del 1° de abril, las siete Leyes Constitucionales promulgadas en el 836 por José Justo Corro, preceptuaban en el artículo primero de la *Cuarta Ley* que el ejercicio presidencial fuera de ocho años a partir de cada 2 de enero. O sea, *una consagración subrepticia de la reelección por una sola vez.*

La fluctuación del periodo presidencial siguió variando al amparo de la inestabilidad de nuestro derecho público fundamental.

Y mientras el primer proyecto de Constitución centralista, el de 1842, confinaba al mandato a cinco años, el segundo proyecto lo fijaba en cuatro, al paso que las *Bases Orgánicas* promulgadas por Santa Anna en 1843, preceptuaban en su artículo 83, Título V, que el ejercicio legal fuese de cinco años a partir del 10 de febrero de cada quinquenio.

El *Acta de Reformas,* promulgada en mayo de 1847, restablece la Carta de 1824 por influencia de Gómez Farías ante Santa Anna, de suerte que el ejercicio presidencial volvió a ser el de 4 años.

Desterrado el voluble Santa Anna en Colombia, regresa al país al triunfo del *Plan de Jalisco* en 1853 y desde luego deroga la Carta liberal de 1824, publicando ocho meses más tarde un decreto que -aparte de ordenar se le diese el tratamiento de Su Alteza Serenísima- preceptuaba en sus artículos primero y segundo que él podía permanecer discrecionalmente en el poder cuanto tiempo lo considerara necesario, y que, en caso de fallecimiento o imposibilidad física o moral, previamente podía escoger el mismo Santa Anna a su sucesor, asentando en pliego sellado con lacre el nombre del *tapado,* como ahora se dice, lo cual prueba que muchas de las instituciones reales, que irreflexivamente se ubican dentro del período revolucionario, tienen hundidas sus raíces históricas en un pasado mucho más remoto; institución real aquella que va dejando de lado el capricho o la gana en que antes reposaba para asentarse en una previa y cada

vez más amplia consulta popular; por lo menos en lo referente a la elección del Jefe del Estado.

Promulgada la Constitución de 1857 como condensación de los principios liberales por los que lucharon los revolucionarios de Ayutla, quedó establecido en el artículo 78 de dicha Carta el Mandato presidencial de cuatro años a partir del primero de diciembre.

En plena dictadura, el envejecido caudillo tuxtepecano, harto temeroso de que la opinión pública fuese creciendo en conciencia democrática -tal como lo mostró una pléyade de precursores de la Revolución en el simulacro eleccionario de 1900-, prefirió que el período de agitación popular no se presentara cada cuatro años sino cada seis. De tal suerte que en mayo de 1904 promulga una reforma constitucional, que además reintroduce la institución de la vicepresidencia, merced al temor del *partido científico* a una acefalía gubernamental provocada por los frecuentes catarros del Dictador. Con semejante reforma, el general Díaz fue reelecto para el sexenio comprendido entre 1904 y 1910, año éste en el cual -previo encarcelamiento de Madero-, se consuma un nuevo y tosco fraude en los comicios para el sexenio que terminaría en 1916 y cuyo lapso pudo haber cubierto íntegro -al igual que el siguiente- el valetudinario pero *corrioso* déspota, de no haber sido expulsado del país por la Revolución popular antirreeleccionista. Así lo hace suponer, a posteriori, la longevidad amenazante del general Díaz, bien probada por el hecho de haber sobrevivido cuatro años a la adversidad del exilio ya la angustiosa nostalgia del poder perdido, él, que un parpadeo de ojos o un estornudo solía traducir en decreto presidencial.

Promulgada la Constitución de 1917 por don Venustiano Carranza, se restablece en el Artículo 83 el mandato presidencial de cuatro años, a partir del primero de diciembre de cada cuatrienio. Pero una década más tarde, el precepto se deroga durante la administración del general Calles, y se introduce nuevamente el mandato sexenal que beneficiaba directamente al general Obregón, a quien ya se le había preparado meses antes el retorno al poder con la reforma que consagraba la reelección alterna; y puede insinuarse asimismo la idea de que si no hubiese habido *Bombilla* alguna, el Vencedor de Celaya habría gobernado una o dos décadas. Ello, en el mejor de los casos.

El restablecimiento del período sexenal en enero de 1928 reposó en un argumento no exento de paralelismo al que esgrimieron Porfirio Díaz y los suyos en 1904: que no fueran tan cercanos los períodos de agitación electoral.

Finalmente, tocó al general Rodríguez durante su interinato publicar, el 29 de abril de 1933, la reforma al Artículo 83 constitucional, quedando el precepto tal como está ahora -es decir, conservando el mandato sexenal, pero eliminando de plano la reelección-, de suerte que la convocatoria a elecciones para suceder al divisionario sonorense se hizo ya para un sexenio: el comprendido entre el primero de diciembre de 1934 al 30 de noviembre de 1940, y cubierto por el general Cárdenas.

De entonces acá los mexicanos hemos descubierto que el período de cuatro años propiciaba lateralmente la reelección, al paso que el período de seis la neutralizaba.

Y es que, en la realidad, el mandato legal de cuatro años se acortaba angustiosamente, merced a la precocidad con que aparecían las campañas electorales. Ello queda demostrado con sólo recordar los acontecimientos políticos que tuvieron lugar durante los gobiernos de los generales Obregón y Calles en cuyos respectivos ejercicios apareció la agitación electoral mucho antes de la mitad del cuatrienio, frustrando así la posibilidad de una obra administrativa más creadora. Y, una vez fijado el mandato sexenal, y tal como si surgiese una reminiscencia popular de los períodos de cuatro años, pudo notarse que en los gobiernos de Cárdenas y Ávila Camacho, apareció asimismo una anticipación perturbadora de sus respectivas tareas constructivas, que prácticamente reducía el nuevo mandato a la condición de un cuatrienio. En cambio, en los dos últimos períodos gubernamentales, la preocupación electoral se ha pospuesto progresivamente, propiciando así que el mandato de seis años se ejerza real y cabalmente.

Hagamos a continuación un recuento de las doce constituciones que han regido nuestra existencia como nación soberana, pluralidad que ha contribuido eficazmente a arrebatar al poder ejecutivo la estabilidad que disfruta en países mejor organizados.

Vasallos de la corona española durante tres largas centurias, carentes del menor entrenamiento en el difícil arte de la gobernación, estructurados sociológicamente dentro de una cruel estratigrafía de castas que clasificaba rígidamente a la población según su color y su sangre, provistos además de una ruinosa economía por completo subsidiaria a la de la metrópoli, los hijos de estas tierras no acertaron a constituirse dentro de un régimen orgánico de derecho público estable que respondiese a los anhelos y condensara las necesidades de seis millones de mexicanos que se escindieron de la dominación española en 1821.

De entonces acá, doce fórmulas para constituirnos jurídicamente como nación hemos tenido, lo cual indica que, en promedio, la vigencia de cada una de tales fórmulas alcanza apenas once años y fracción, ello sin contar las ciento cuarenta y tantas reformas y adiciones fraguadas a las dos últimas Cartas, la de 1857 y 1917. Ambos fenómenos -la pluralidad de constituciones y sus reformas constantes- contrastan visiblemente con las prácticas de Estados Unidos en esa materia, país que con más de tres décadas de Independencia que nosotros sólo ha tenido una Ley Fundamental y alrededor de treinta y dos enmiendas constitucionales.

Y no obstante que la Constitución de 1857 estuvo en vigor declaratorio durante sesenta años y no obstante asimismo que su articulado condensó una transacción intermedia entre el ideario de los liberales puros y el de los liberales moderados, fue blanco frecuente del asedio del conservadurismo extremo, de suerte que su vigencia real dentro de los sesenta años que estuvo en vigor formal, sólo alcanzó trece años en conjunto mediante

la suma de los siguientes lapsos alternados: los diez meses del gobierno de Comonfort posteriores a su falso juramento de la Carta del 57; el dramático año de 1861 gobernado por Juárez, entre la victoria de Calpulalpan y los albores de la Guerra de Intervención; la década comprendida entre la Restauración de la República y el triunfo del Plan Tuxtepecano, y los quince meses del gobierno de don Francisco I. Madero.

Quebrantada la legitimidad maderista mediante el golpe de mano de Victoriano Huerta -personaje teratológico que detentó el poder casi 17 meses-, surgió frente al usurpador la firme entereza de Carranza, quien asumió con las armas en la mano la tarea de restaurar el orden jurídico derivado de la Carta del 57, de donde surgió el nombre de *constitucionalista* al ejército y al movimiento que él jefaturaba. Mas, y al calor de la lucha -y tal como ocurrió con las Leyes promulgadas durante la Guerra de Reforma que radicalizaron el texto legal aprobado por los constituyentes de hace un siglo- brotó un haz de ideas y demandas populares que iban más allá de la mera restauración de la Carta del 57, las cuales se condensaron en la Constitución de 1917 con un admirable sentido de continuidad ideológica y en la que se recogió y acendró la tradición liberal de que se hallaba permeada la Carta precursora.

No obstante la avanzada doctrina inserta en la Ley Fundamental de 1917, pese a las diferentes reformas que ha sufrido su articulado a lo largo de cuatro décadas, y dejando de lado asimismo la inobservancia real de algunos de sus preceptos, cabe afirmar rotundamente que nunca una constitución había regido tan continuadamente la vida pública del país ni la había regulado con ya apreciable amplitud, como la Carta del 17: la actual fisonomía de nación moderna que México ostenta, la fragmentación -inconclusa todavía- de la gran hacienda feudal, las leyes protectoras de los trabajadores, la nacionalización del subsuelo, ese orgullo fiero con que solemos afirmar nuestra condición de mexicanos y ese celo vigilante por seguir siendo soberanos y autónomos, todo ello reunido representa un conjunto de logros que hay que cargarlo a la cuenta de la Constitución de 1917, en la medida en que los diferentes gobiernos revolucionarios *hayan* -hablo en subjuntivo-, *hayan* aplicado el espíritu y la letra de la Constitución vigente.

A menudo oímos preguntar si no es tiempo ya de substituir la Carta de 1917 por otra más acorde con los cambios efectuados en la estructura económica y social del país durante las últimas cuatro décadas a efecto de ponerla más a tono con cualquiera de las dos filosofías políticas extremas que circulan en el mundo. Frente a la insinuación de quienes tienen instalada su conciencia política en 1840 o en el año 2000 cabe responder automáticamente que la Carta de 1917, merced a su formidable valor normativo, gracias a su carácter paradigmático o de meta a alcanzar, sigue poseyendo aún la fertilidad suficiente para que nuestra patria continúe ascendiendo y progresando durante muchos lustros más, y sigue garantizando una prolongación creadora y dinámica de la estabilidad del poder ejecutivo y de la rotación constitucional y periódica de su titular.

RAP 21, noviembre-diciembre de 1970

FACULTADES QUE OTORGA LA LEY AL PODER EJECUTIVO PARA LA TOMA DE DECISIONES

Adolfo Lugo Verduzco

La función administrativa del sector público en México hace residir su base jurídica en dos tipos de normas: el constitucional y el de las leyes ordinarias.

De acuerdo con las disposiciones constitucionales, existen dos elementos en el Poder Ejecutivo: el titular del Poder y sus órganos subalternos.

El titular del Poder Ejecutivo en México es el presidente de la República, a quien la Constitución asigna tanto el carácter de órgano administrativo como el de órgano político.

La relación directa del Poder Ejecutivo respecto al Estado y a los otros órganos del mismo le confieren carácter de órgano político. El artículo 49 de la Constitución expresa que "El Supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", y el artículo 80 preceptúa que el poder Ejecutivo "se deposita en un solo individuo que se le denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

El carácter de órgano administrativo del titular del Poder Ejecutivo se da al desahogar la función administrativa de acuerdo con el orden político establecido por el poder Legislativo.

Ocupando el rango más alto en la jerarquía administrativa, el Presidente de la República concentra en su persona los poderes de decisión, de mando y jerárquico, que otorgan unidad en la administración.

Para auxiliar al Presidente de la República en las actividades propias de la función pública existen numerosos órganos auxiliares. El artículo 90 de la Constitución faculta al Congreso de la Unión para crear las Secretarías "para el despacho de los negocios del orden administrativo". El artículo 92 se refiere a otra categoría de organismos: los Departamentos Administrativos. Y el artículo 89 prevé la existencia de otros elementos que auxilian al Poder Ejecutivo en el desempeño de sus funciones.

Los titulares de las Secretarías de Estado tienen un doble carácter: de orden político y administrativo. No así los Jefes de los Departamentos Administrativos, quienes únicamente tienen facultades de carácter administrativo.

La manifestación primaria de la función política de los Secretarios de Estado consiste en el ejercicio de los decretos o facultades de refrendar los reglamentos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República; facultad consignada en el artículo 92 de la propia Constitución de la cual carecen los jefes de los Departamentos Administrativos.

De acuerdo con el sistema presidencial mexicano -al que algunos tratadistas asignan características correspondientes al régimen parlamentario- la fracción primera del artículo 71 constitucional le confiere al Presidente de la República facultades para presentar iniciativas de ley. Esta disposición reviste interés para el Poder Ejecutivo ya que le otorga la posibilidad de proponer las medidas legislativas que estime más idóneas para el mejor cumplimiento de dichas funciones.

A su vez, el artículo 93 de la propia Constitución faculta al Congreso de la Unión para que los secretarios de Estado le informen sobre el estado que guardan los negocios a su cargo, sin embargo o existe el "voto de censura".

El artículo 131 faculta al Jefe del Ejecutivo para "aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como de restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgentemente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, (y) la estabilidad de la producción nacional...".

Ocupa un lugar muy importante lo relacionado con el territorio mexicano que de acuerdo con nuestro régimen jurídico es propiedad de la nación (artículo 27 constitucional), estando en facultad el Estado para crear la propiedad privada con las limitaciones y modalidades que le impone el interés público, pues se trata de una propiedad que cumple con una función social; así como el de regular el aprovechamiento de los elementos nacionales susceptibles de apropiación.

En el orden económico, la fracción octava del artículo 73, faculta al Congreso de la Unión para "dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación y para aprobar esos mismos empréstitos".

Por cuanto hace a la organización interna de las Secretarías de Estado, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en su artículo 25 prevé que al frente de cada secretaría se encuentren: un secretario, un subsecretario, el número de subsecretarios auxiliares que determine el presupuesto de egresos y un oficial mayor; y que el despacho y resolución de los asuntos corresponderá originalmente al titular de la secretaría, quien podrá delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades no discrecionales (artículo 26).

Formando parte del escalafón jerárquico en el seno de cada secretaría se encuentran los directores, jefes de departamentos, de oficina o de sección.

Por lo que respecta a leyes ordinarias, las más íntimamente relacionadas con la actividad administrativa el Poder Ejecutivo son las siguientes:

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, reglamentaria del artículo 90 constitucional, Ley General de Bienes Nacionales, Ley reglamentaria del párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, Ley de ingresos de la Federación y presupuesto de ingresos de la Federación.

RAP 10, octubre-diciembre de 1958

EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA 1821-1958*

Carlos Sierra

A partir de la consumación de nuestra Independencia, se empieza a transformar la organización del país en diversos órdenes, con motivo de la nueva situación política; en virtud de ello, principia la evolución jurídica para la administración pública con el Decreto sobre el Establecimiento de los Ministerios que acordó la Junta Soberana Provisional Gubernativa con fecha 8 de noviembre de 1821, estableciendo cuatro, denominados: Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores; de Justicia y Negocios Eclesiásticos; de Hacienda Pública; y de Guerra y Marina.[1]

La Constitución Política de 4 de octubre de 1824, en la Sección Sexta del Título IV, *Del despacho de los negocios de gobierno*, se abocó a la administración pública en el artículo 117: "Para el despacho de los negocios de gobierno de la república, habrá el número de secretarios que establezca el congreso general por una ley"; en cuanto a las funciones de los secretarios y obligaciones se ocuparon los artículos 118 a 122, mas sin estipular el número y nombre de los ministerios.[2]

En 29 de diciembre de 1836, se publicaron por el Congreso General, las *Siete* Leyes Constitucionales, siendo la Cuarta la que contenía la materia que se expone, en los artículos 28 a 34; el primero decía: "Para el despacho de los asuntos de gobierno, habrá cuatro ministros: uno de lo Interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina".[3] El 5 de enero de 1837 se dio a conocer la nueva denominación de las Secretarías por medio de una circular del Ministerio de Relaciones Exteriores que en su texto asentaba que la Secretaría que se había denominado de Justicia y Negocios Eclesiásticos, pasaba desde el día 29 del mes pasado a ser Ministerio del Interior; Relaciones Exteriores y, sin novedad, Hacienda; y Guerra y Marina.[4]

Posteriormente, el 28 de septiembre de 1841, en las Bases de organización para el Gobierno Provisional, de la República, adoptadas en Tacubaya, en la Base octava se estipuló que se nombrarían cuatro ministros: de Relaciones Exteriores e Interiores; de Instrucción Pública e Industria; el de Hacienda; y el de Guerra y Marina.[5]

---

* Fecha en que se expidió la Ley por el Poder Ejecutivo

[1] Legislación Mexicana de Manuel Dublán y José María Lozano. Tomo I. pp. 554-559.

[2] Ibidem.- Tomo I, p. 732.

[3] Ibídem.- Tomo III, p. 217.

[4] Ibídem.- Tomo III, p. 259.

[5] Ibidem.- Tomo IV, p. 34.

La Junta Nacional Legislativa acordó con fecha 13 de junio de 1843 las Bases de Organización Política de la República Mexicana, en cuyo artículo 93 relativo a Del Ministerio, estipulaba que todos los negocios del gobierno estarían a cargo de cuatro ministros: de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción pública e Industria; de Hacienda; y de Guerra y Marina.[6]

Antonio López de Santa Anna, decretó con fecha 22 de abril de 1853, las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución; en el artículo 10. indicó que para el despacho de los negocios se establecían cinco secretarías de Estado: de Relaciones Exteriores; de Relaciones; Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; de Fomento, Colonización, Industria y Comercio; de Guerra y Marina; y de Hacienda. En los artículos siguientes se delimitaron sus funciones respectivas.[7]

Con fecha 12 de mayo de 1853, López de Santa Anna promulgó un Decreto conteniendo dos artículos por medio de los cuales adicionaba las Bases del 22 del mes anterior, estableciendo una Secretaría de Estado y de Gobernación; de Justicia. Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; de Fomento, Colonización, Industria y Comercio; de Guerra y Marina; de Hacienda y Crédito Público.[8] El 17 del mismo mes y año se publicó un Decreto por medio del cual se designaban los ramos correspondientes a cada ministerio.[9]

En el gobierno del Gral. Ignacio Comonfort, se expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana con fecha 15 de mayo de 1856, y en su artículo 86 estableció que para el despacho de los negocios continuarían los Ministerios de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Fomento, Guerra y Hacienda.[10]

La Constitución Federal de 5 de febrero de 1857, en su artículo 85 Sección II, facultó al Presidente para nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, pero sin mencionar cuántos habían de ser y el nombre de los ministerios.[11]

El Lic. Benito Juárez, en calidad de Presidente Interino Constitucional, con fecha 23 de febrero de 1861 expidió un Decreto sobre la Distribución de los ramos de la Administración Pública para su despacho, entre las seis secretarías de Estado, mismas que fueron: de Relaciones Exteriores; de Gobernación de Justicia e Instrucción Pública; de Fomento, de Comunicaciones y Obras Públicas; de Hacienda, Crédito Público y Comercio; y de Guerra y Marina.[12]
El Gral. Porfirio Díaz por Decreto de 13 de mayo de 1891, estableció el modo como debían distribuirse los negocios entre las Secretarías de Estado y para el efecto instituyó siete:

[6] Ibidem.- Tomo IV, p. 438.
[7] Ibidem.- Tomo VI, p. 366.
[8] Ibidem.- Tomo VI, pp. 400-401.
[9] Ibidem.- Tomo VI, pp.405-406.
[10] Ibidem.- Tomo VIII, p. 177.
[11] Ibidem.- Tomo VIII, p. 394.
[12] Ibidem.- Tomo IX, pp. 88-90.

de Relaciones Exteriores; de Gobernación; de Justicia e Instrucción Pública; de Fomento; de Comunicaciones y Obras públicas; de Hacienda, Crédito Público y Comercio; y de Guerra y Marina.[13] Bajo su mismo gobierno, se publicó con fecha 16 de mayo de 1905, un Decreto expedido por el Congreso General, creando la Secretaria de Estado y del Despacho de Instrucción Pública y Bellas Artes, que ocupó el cuarto lugar entre las demás secretarías que se establecieron por la ley de 13 de mayo de 1891. La vigencia del Decreto referido se señaló para el día 10. de julio de 1905.[14]

Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo, expidió un Decreto de fecha 31 de marzo de 1917, en que, según su artículo 1° creó, en substitución de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria, otras dos: la Secretaría de Fomento y la Secretaría de Industria y Comercio.[15] El mismo gobernante, expidió con fecha 13 de abril de 1917 una Ley que en su artículo 1° decía: "Para el despacho de los negocios de orden administrativo federal, habrá seis secretarías y tres departamentos. Las secretarías serán: la de Estado, la de Hacienda y Crédito Público, la de Guerra y Marina, la de Comunicaciones, la de Fomento, la de Industria y Comercio. Los departamentos serán: el Judicial, el Universitario y de Bellas Artes, el de Salubridad Pública"[16] A fines de 1917, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista en su calidad de encargado del Poder Ejecutivo Federal, expidió el 25 de diciembre la Ley de Secretarías de Estado, por medio de la cual creó como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo siete secretarías de estado y cinco departamentos. Las Secretarías eran: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; e Industria, Comercio y Trabajo. A su vez, los departamentos se nombraron: Universitario y de Bellas Artes o Universidad Nacional; Salubridad Pública; Aprovisionamientos Generales; Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares; y Contraloría.[17]

Bajo el Gobierno del Gral. Álvaro Obregón, se publicó el Decreto de 30 de diciembre de 1922, que por medio de su artículo 1° creaba un Departamento más denominado de la Estadística Nacional.[18]

Abelardo Rodríguez, Presidente Substituto Constitucional, expidió un Decreto de fecha 30 de noviembre de 1932, por medio del cual reformó en una de sus partes la Ley de

---

[13] Ibídem.-Tomo XXI, pp. 79-81.
[14] Colección Legislativa Completa de la República Mexicana con todas las Disposiciones Expedidas para la Federación, el Distrito y los Territorios Federales.-Tomo XXXVII.- Segunda Parte, pp. 924-925.
[15] Diario Oficial. 30 de abril de 1917. p. 1.
[16] Ibídem.-14 de abril de 1917, p. 1.
[17] Ibídem.-31 de diciembre de 1917, p. 695.
[18] Ibídem.-12 de enero de 1923, p. 1.

Secretarías de Estado de 25 de diciembre de 1917, pues por medio de su artículo 1° creó el Departamento de Trabajo; cambió el nombre de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo por Secretaría de la Economía Nacional, según lo estipulado en su artículo 3°, e incorporó, de acuerdo con su artículo 5° el Departamento de la Estadística Nacional, creado por Decreto de diciembre de 1922, a la Secretaría de la Economía Nacional con categoría de Dirección.[19] Bajo el mismo gobierno del Presidente Rodríguez, se expidió una nueva Ley de Secretarías de Estado con fecha 22 de marzo del año de 1934, que en su artículo 1° estipulaba: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo, habrá las siguientes dependencias del Ejecutivo: Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Guerra y Marina, la Secretaría de Economía Nacional, la Secretaría de Agricultura y Fomento, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, la Secretaría de Educación Pública, Departamento de Trabajo, Departamento Agrario, Departamento de Salubridad Pública, Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, Departamento del Distrito Federal, Procuraduría General de la República, Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales y los Gobiernos de los Territorios Federales".[20]

Bajo la Presidencia del Gral. Lázaro Cárdenas, se publicó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado con fecha 31 de diciembre de 1935, señalando en su artículo 1° las dependencias que constituían el Ejecutivo Federal: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Guerra y Marina; Secretaría de la Economía Nacional; Secretaría de Agricultura y Fomento; Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; Secretaría de Educación Pública; Departamento del Trabajo, Departamento Agrario, Departamento de Salubridad Pública, Departamento Forestal y de Caza y Pesca, Departamento de Asuntos Indígenas, Departamento de Educación Física y Departamento del Distrito Federal.[21] El mismo gobierno creó la Secretaría de Asistencia Pública por Decreto de 31 de diciembre de 1937.[22] Posteriormente, expidió el 30 de diciembre de 1939 otra Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en que las dependencias del Ejecutivo Federal fueron modificadas, quedando como sigue: Secretaría de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de Hacienda y Crédito Público; de la Defensa Nacional; de la Economía Nacional; de Agricultura y Fomento; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Educación Pública y de la Asistencia Pública; y de los Departamentos del Trabajo; Agrario; de Salubridad Pública; de Asuntos Indígenas; de Marina Nacional y del Distrito Federal.[23]

---

[19] Ibidem.-15 de diciembre de 1932.-Sección Primera, pp. 6-7.
[20] Ibidem.- 6 de abril de 1934, pp. 457-462.
[21] Ibidem.-31 de diciembre de 1935.-Sección Cuarta, pp. 1545-1551.
[22] Ibidem.-31 de diciembre de 1937.-Sección Segunda, p. 1.
[23] Ibidem.-30 de diciembre de 1939.-Sección Tercera, pp. 1-8.

Bajo la Administración del General Manuel Ávila Camacho se expidieron dos Leyes con fecha 31 de diciembre de 1940 que reformaron la Ley anterior, elevando a categoría de Secretaría el Departamento de Marina y el Departamento del Trabajo, quedando el último como Secretaría del Trabajo y Previsión Social.[24] Por Decreto de 18 de octubre de 1943 se fusionó la Secretaría de la Asistencia Pública con el Departamento de Salubridad Pública, creándose la nueva secretaría que se tituló Secretaría de Salubridad y Asistencia.[25]

Con el gobierno del Lic. Miguel Alemán Valdés, se publicó otra Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946, que estableció en su artículo 1° las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura y Ganadería; Secretaría de Recursos Hidráulicos; Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; Departamento Agrario y Departamento del Distrito Federal.[26] Posteriormente, por Decreto de 26 de marzo de 1947 se creó el Departamento de la Industria Militar en substitución de la Dirección de la Industria Militar.[27]

Al establecer una comparación paralela entre las disposiciones con antelación expuestas, logramos un conocimiento sobre las necesidades que el Poder Ejecutivo ha ido teniendo y que le han hecho legislar en la forma indicada. De igual modo que centrando cada Ley o Decreto en su tiempo, se percibe, los acontecimientos políticos, económicos y sociales, que dieron nacimiento a los mismos. La evolución referida constituye el desarrollo jurídico de la administración pública hasta la última Ley que es la de 23 de diciembre de 1958.

---

[24] Ibídem.-31 de diciembre de 1940.-Sección Quinta. pp. 1-3.
[25] Ibídem.-18 de octubre de 1943. pp. 3-4.
[26] Ibídem.-13 de diciembre de 1946. pp. 1-3.
[27] Ibídem.-26 de marzo de 1947. p. 1.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA Y SUS REFORMAS

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA (1958)*

Gabino Fraga Magaña

CAPÍTULO I
DE LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Artículo 1°. El Presidente de la República, titular del Poder Ejecutivo, es el Jefe supremo de la Administración Pública Federal.

Artículo 2°. La elección, sustitución, situación jurídica y facultades del Presidente de la República, se regulan por las disposiciones relativas de la Constitución Federal.

Artículo 3°. En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los asuntos de la Administración Pública Federal, el Presidente de la República se auxiliará en los siguientes organismos:

I. Secretarías de Estado;
II. Consejo de Ministros y Comisiones Intersecretariales;
III. Departamentos Administrativos;
IV. Gobiernos del Territorio de Quintana Roo;
V. Procuraduría General de la República;
VI. Instituciones descentralizadas y empresas de participación estatal.

Artículo 4°. La Secretarías de Estado serán las siguientes:

Secretaría de Gobernación,
Secretaría de Relaciones Exteriores,
Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
Secretaría de Economía,
Secretaría de Fomento Agrícola y Ganadero,
Secretaría de la Defensa Nacional,
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas,

---

* Este documento constituye una de las muchas aportaciones al estudio de la administración pública del profesor Gabino Fraga. Seguramente fue elaborado con la mira de contribuir a la formación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, por lo que la época probable de su formulación es este mismo año. La participación de Don Gabino Fraga fue en su calidad de Presidente del Instituto de Administración Pública. N. del D.

Secretaría de Educación Pública,
Secretaría de Salubridad y Asistencia,
Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Artículo 5°. Los Departamentos Administrativos, serán los siguientes:

Departamento de Planeación e Inversiones,
Departamento del Distrito Federal,
Departamento Agrario.

Artículo 6°. Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango y entre ellos no habrá, por tanto, preeminencia alguna.

CAPÍTULO II
DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

Artículo 7°. Corresponde a la Secretaría de Gobernación:

I. Presentar ante el Congreso Federal toda clase de iniciativas de ley que formule el Ejecutivo;
II. Publicar las leyes y decretos que expidan el Congreso Federal, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República;
III. Cuidar administrativamente de la exacta observancia de las leyes y decretos que se refieran a los asuntos de su competencia;
IV. Cuidar del cumplimiento de las disposiciones legales sobre cultos y disciplina externa y dictar las medidas administrativas necesaria para hacer efectivas dichas disposiciones:
V. Administrar y publicar el "Diario Oficial" de la Federación;
VI. Compilar y publicar las disposiciones legales del Gobierno Federal;
VII. Conducir y las relaciones del Poder Ejecutivo Federal con el Poder Legislativo de la Unión y con los gobiernos de los Estados;
VIII. Reunir los datos para la formación del informe que el Presidente de la República debe rendir, en los términos del artículo 66 constitucional, ante el Congreso;
IX. Tramitar todo lo relacionado con nombramientos, remociones, renuncias y licencias de los Secretarios y Jefes de Departamento de Estado, de los Procuradores de Justicia de la República y del Distrito y Territorios Federales y de los Gobernadores de los Territorios;
X. Intervenir en los nombramientos, destituciones, renuncias y jubilaciones de funcionarios que no se atribuyen expresamente por la ley a otras dependencias del Ejecutivo;
XI. Intervenir y vigilar en las funciones electorales en los términos de las leyes relativas;
XII. Manejar el Archivo General de la Nación;

XIII. Aplicar la Ley de Expropiación por causas de utilidad pública en aquellos casos en que su aplicación no quede reservada, por razón de la materia, a otra Secretaría o Departamento de Estado;

XIV. Administrar las islas de ambos mares, sujetas a jurisdicción federal;

XV. Manejar el servicio nacional de identificación personal;

XVI. Reglamentar, autorizar y vigilar el juego, las loterías y rifas en los términos de las leyes relativas;

XVII. Llevar el registro de autógrafos de los funcionarios federales y de los gobernadores;

XVIII. Rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo de la Unión;

XIX. Manejar el Calendario Oficial;

XX. Vigilar el cumplimiento y la exacta aplicación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión;

XXI. Realizar los estudios y proyectos necesarios para la mejor organización de la Administración Pública en lo que se refiere a su personal, métodos de trabajo y procedimientos, y someterlos a la consideración del Presidente de la República;

XXII. En general, manejar todos aquellos asuntos de política interior que conforme a las leyes que sean de su competencia, o que competan al Ejecutivo Federal y no se hallen expresamente señalados a alguna Secretaría o Departamento de Estado.

Artículo 8°. Corresponde a la Secretaría de Relaciones Exteriores:

I. Manejar las relaciones internacionales y por tanto intervenir en la celebración de toda clase de tratados, convenios y compromisos internacionales en los que el país sea parte;

II. Dirigir el servicio exterior mexicano en sus aspectos diplomáticos y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano;

III. Intervenir en todo lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales;

IV. Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con los límites y aguas internacionales;

V. Por medio de los agentes del servicio exterior:

a) Velar por el buen nombre de México en el extranjero;

b) Impartir protección a los mexicanos radicados en el extranjero;

c) Cobrar derechos consulares y otros impuestos;

d) Ejercer funciones federales y de registro civil;

VI. Conceder licencias, en los términos de las leyes respectivas, para la adquisición de bienes inmuebles por extranjeros y de concesiones para la explotación de recursos naturales, así como para la formación de sociedades mercantiles por acciones y adquisiciones de inmuebles por dichas sociedades;

VII. Llevar el registro de propiedades adquiridas por extranjeros y de las concesiones que se otorguen para la explotación de recursos naturales, así como llevar el registro de formación de sociedades mercantiles por acciones y adquisiciones de inmuebles por dichas sociedades;

VIII. Intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización;

IX. Intervenir en la Junta Consultiva de Tratados de Comercio;

X. Guardar y usar el Gran Sello de la Nación;

XI. Coleccionar los autógrafos de toda clase de documentos diplomáticos;

XII. Legalizar las firmas de los documentos que deban producir sus efectos en el extranjero y en aquellos del extranjero que hayan de surtirlos en la República;

XIII. Intervenir en la extradición conforme a la Ley o tratados en los exhortos internacionales para hacerlos llegar a su destino previo examen respecto de los que se remitan al extranjero, de que llenan los requisitos necesarios de forma para su diligenciación y estudio de la procedencia o improcedencia de los que lleguen al país, para hacerlo del conocimiento de las autoridades judiciales competentes;

XIV. Conceder las autorizaciones y permisos que conforme a la Constitución y a otras leyes le corresponden;

XV. Intervenir en los institutos de carácter internacional de que el Gobiemo Mexicano forme parte;

XVI. Aplicar el artículo 33 de la Constitución;

XVII. Dirigir la política demográfica en sus aspectos de migración, repatriación, colonización y movimiento interior de la población, así como del turismo en colaboración con la Secretaría de Economía.

Artículo 9°. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

I. Cobrar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de la Ley de Ingresos de la Federación y de las demás leyes fiscales relativas;

II. Cobrar impuestos, derechos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal en los términos de la Ley de Ingresos y de las demás leyes fiscales relativas del propio Distrito;

III. Formular y vigilar el ejercicio de los presupuestos federales y del Distrito Federal en los términos de las leyes respectivas;

IV. Dirigir los servicios de inspección y policías fiscales de la Federación y del Distrito Federal;

V. Llevar la contabilidad de la Federación y del Distrito Federal;

VI. Hacer la glosa preventiva de los ingresos y egresos federales y del Departamento del Distrito Federal;

VII. Mantener las relaciones con la Contaduría Mayor de Hacienda;

VIII. Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten la Hacienda Pública Federal y la local del Distrito Federal;
IX. Manejar la deuda pública de la Federación y del Distrito Federal;
X. Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público;
XI. Dirigir la política monetaria;
XII. Administrar las casas de moneda y ensaye;
XIII. Ejercer todas las atribuciones que le señalen las leyes respectivas en materia de crédito, seguros y fianzas, así como la Ley Orgánica del Banco de México;
XIV. Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes relativas a pensiones civiles y militares;
XV. Autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito Federal;
XVI. Justicia Fiscal de la Federación y del Distrito Federal;
XVII. Conservar y administrar los bienes nacionales y nacionalizados en los términos de las leyes respectivas;
XVIII. Presidir las Juntas de Mejoras Materiales y Administradoras del 2% y 3% sobre impuestos a la importación y exportación y vigilar que estas participaciones se apliquen a los fines señalados por la Ley respectiva;
XIX. Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta del Gobierno Federal, de los Territorios y del Departamento del Distrito Federal, así como vigilar la ejecución de los mismos.
XX. Intervenir en la inversión de las participaciones que otorgue la Ley de Ingresos de la Federación y que deban destinarse a un fin determinado con la sola salvedad de los casos que la ley exceptúa expresamente;
XXI. Practicar visitar, reconocimientos de existencia en almacén, inspecciones, con objeto de ejercer la vigilancia que la ley le encomienda.

Artículo 10º. Corresponde a la Secretaría de la Defensa Nacional:

I. Intervenir en todos los aspectos de organización, administración y preparación del Ejército, Marina de Guerra, de la Fuerza Aérea Nacionales y de sus respectivas reservas;
II. Conceder los retiros del Ejército, Marina de Guerra, de la Fuerza Aérea y de las Reservas Nacionales, e intervenir en las pensiones correspondientes;
III. Manejar la Guardia Nacional al servicio de la Federación, así como los contingentes armados que no constituyan la Guardia Nacional de los Estados;
IV. Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales generales;
V. Asesorar al Gobierno desde el punto de vista militar en la construcción de toda clase de vías de comunicaciones terrestres, aéreas y marítimas;

VI. Manejar las colonias militares;
VII. Manejar los almacenes y estaciones de combustibles militares;
VIII. Administrar la Justicia Militar;
IX. Organizar los servicios de Sanidad Militar;
X. Conceder indultos en delitos de Orden Militar;
XI. Manejar la movilización del país en casos de guerra;
XII. Formular los planes para la defensa nacional;
XIII. Fabricar y adquirir armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales destinados a las Instituciones Armadas, al efecto, dependerán de la Secretaría de la Defensa Nacional:

a) La Fábrica Nacional de Cartuchos;
b) La Función Nacional de Artillería, el Laboratorio de Municiones y Artificios y Maestranzas de Artillería;
c) La Fábrica de Pólvora y Explosivos;
d) La Fábrica Nacional de Armas;
e) El Laboratorio Nacional de Medicinas, Productos Químicos y Materiales de Curación;
f) La Fábrica Nacional de Vestuario y Equipo, la planta de curtiduría y los talleres anexos;
g) Los Talleres Nacionales de Aeronáutica y Marina;

XIV. Vigilar que se hagan efectivos los beneficios y obligaciones que correspondan al personal del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea Nacionales, de acuerdo con las leyes y reglamentos aplicables;
XV. Mantener la soberanía Nacional en aguas territoriales, así como vigilar las costas, para ello organizará y manejará la policía Marítima;
XVI. Organizar y manejar los archivos y las estadísticas del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Nacionales;
XVII. Reglamentar y autorizar la portación de armas a los empleados federales, en los términos del artículo 10 de la Constitución;

Artículo 11°. Corresponde a la Secretaría de Economía:

I. Intervenir en la producción, distribución y consumo cuando afecten a la economía general del país, con exclusión de la producción agrícola, ganadera, forestal, de caza y pesca. Por lo que se refiere a la distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales y de caza, deberán contar con la cooperación de la Secretaría de Fomento Agrícola y Ganadero;
II. Intervenir en las ventas de primera mano cuando los productores las hagan directamente a comerciantes radicados en el extranjero;
III. Intervenir en la organización, y fomento del comercio interior y exterior del país, así como en las instituciones nacionales de crédito establecidas para fomentar dicho comercio;

IV. Intervenir en la producción de la minería, del petróleo y demás combustibles minerales;
V. Llevar el catastro petrolero y minero;
VI. Intervenir en las salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas por las aguas marinas;
VII. Vigilar las reservas nacionales;
VIII. Intervenir en las industrias extractivas de transformación, así como en la energía eléctrica;
IX. Intervenir en la organización, fomento y vigilancia de toda clase de sociedades cooperativas;
X. Llevar la estadística general del país;
XI. Intervenir en los términos de las leyes relativas a las sociedades mercantiles, cámaras y asociaciones industriales y comerciales, lonjas y asociaciones de corredores;
XII. Intervenir en materia de propiedad industrial y mercantil;
XIII. Ejercer vigilancia, en los términos de las leyes respectivas, sobre toda clase de pesas, medidas y normas;
XIV. Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter comercial e industrial;
XV. En general, ejercer las facultades y cumplir las obligaciones que le señalen las leyes y reglamentos del artículo 28 de la Constitución.

Artículo 12°. Corresponde a la Secretaría de Fomento Agrícola y Ganadero:

I. Organizar y fomentar la producción agrícola, forestal, ganadera, de caza, la fauna, la flora y la pesca marítimas, fluviales y lacustres en todos sus aspectos;
II. Difundir los métodos y procedimientos destinados a obtener mejores rendimientos de la agricultura, de los bosques, de la ganadería, de la caza, de la fauna, de la flora marítimas, fluviales y lacustres y de la pesca;
III. Organizar y encauzar el crédito ejidal, agrícola, forestal, ganadero y pesquero, con la cooperación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
IV. Organizar los ejidos con objeto de lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos agrícolas y ganaderos, con la cooperación del Banco de Crédito Ejidal y del Departamento Agrario;
V. Organizar a los pequeños propietarios con la cooperación del Banco Nacional de Crédito Agrícola;
VI. Vigilar la explotación de los recursos forestales, de la fauna y flora marítimas, fluviales y lacustres, con el propósito de conservarlos y desarrollarlos. Al efecto, organizará y manejará el servicio de policía necesario y podrá decretar vedas forestales, de caza y de pesca;
VII. Organizar y administrar en los parques nacionales cotos de caza;
VIII. Forestar y reforestar, organizando al efecto viveros de plantas;
IX. Administrar los recursos forestales y de caza en los terrenos baldíos nacionales;

X. Cuidar de las arboledas de alineación de las vías de comunicación así como de las arboledas y demás vegetación en centros poblados y sus contornos con la cooperación de las autoridades locales;

XI. Organizar el registro agrario nacional, con la cooperación del Departamento Agrario;

XII. Llevar el registro y cuidar de la conservación de árboles históricos o notables del país;

XIII. Hacer el censo de predios forestales y Silvopastoriles y de sus productos;

XIV. Dirigir y administrar la Escuela Nacional de Agricultura;

XV. Organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, forestales, y de la flora y fauna marítimas, fluviales y lacustres, de casa y de pesca, estableciendo para ello estaciones experimentales, laboratorios y viveros de plantas, estaciones experimentales, laboratorios y viveros de plantas, estaciones de cría, postas de reproducción, semilleros, etc.;

XVI. Organizar y administrar museos nacionales de la flora y la fauna terrestres y marítimas, fluviales y lacustres;

XVII. Organizar y patrocinar congresos, ferias, exposiciones y concursos agrícolas, forestales, de caza y de pesca;

XVIII. Organizar y administrar parques zoológicos, jardines botánicos y arboledas;

XIX. Hacer exploraciones y recolecciones científicas de la flora y la fauna terrestres, marítimas, fluviales y lacustres del país, para su estudio y explotación;

XX. Fomentar y distribuir colecciones de los elementos de la flora y de la fauna;

XXI. Dirigir y organizar los estudios geográficos y cartográficos de la República;

XXII. Dirigir y organizar los estudios, trabajos y servicios de meteorología;

XXIII. Hacer exploraciones geográficas;

XXIV. Manejar los terrenos baldíos y nacionales;

XXV. Estudiar las condiciones de la vida rural del país con objeto de determinar los procedimientos para mejorarlas;

XXVI. Cuidar de la conservación de los suelos;

XXVII. Manejar la política de colonización con la cooperación de la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XXVIII. Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riesgo;

XXIX. Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrografía en cuencas, cauce y álveos de aguas nacionales tanto superficiales como subterráneas;

XXX. Reconocer derechos y otorgar concesiones, permisos y autorizaciones para el aprovechamiento de las aguas nacionales, con la cooperación de la Secretaría de Economía cuando se trate de aprovechamiento para la generación de energía electrónica;

XXXI. Administrar, controlar, reglamentar el aprovechamiento de las cuencas, cauces y álveos de propiedad nacional, así como de las zonas federales correspondientes;

XXXII. Construir las obras hidráulicas necesarias para la capacitación y derivación de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneas así como para el riesgo, desecación, drenaje y mejoramiento de terrenos;

XXXIII. Intervenir en la conservación de las corrientes, lagos y lagunas, mediante la protección de las cuencas alimentadoras, así como de las obras de corrección torrencial, con la cooperación de la Secretaría de Fomento Agrícola y Ganadero cuando así sea necesario;

XXXIV. El estudio de los suelos en relación con el aprovechamiento de las aguas para fines de riesgo;

XXXV. Los estudios geológicos relacionados con la existencia y el aprovechamiento de los recursos hidráulicos;

XXXVI. Manejar el sistema hidrográfico del Valle de México;

XXXVII. Controlar los ríos y demás corrientes y ejecutar las obras las obras de defensa contra inundaciones y las de navegaiidad;

XXXVIII. Ejecutar las obras hidráulicas que sean consecuencia de Tratados Internacionales, en cooperación con las Secretarías de Relaciones Exteriores y de Comunicaciones y Obras Públicas.

Artículo 13°. Corresponde a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas:

I. Organizar y manejar las comunicaciones postales en todos sus aspectos;

II. Intervenir en las comunicaciones eléctricas en su aspecto de:

a) Servicio público nacional e internacional de comunicaciones y giros, bien por medio de la red nacional telegráfica o por instalaciones de radiocomunicación internacionales o por contratos y convenios con compañías telegráficas y telefónicas, cablegráficas y radiotelegráficas,

b) Concesiones para el establecimiento y explotación de sistemas telegráficas, telefónicos y cablegráficos particulares y su vigilancia;

III. Otorgar concesiones para el establecimiento y explotación de estaciones inalámbricas;

IV. Otorgar concesiones para el establecimiento y explotación de instalaciones radiodifusoras comerciales, así como su vigilancia técnica;

V. Otorgar permisos para la operación de instalaciones radioexperimentales, culturales, de radiodifusión y de aficionados, así como su vigilancia;

VI. Intervenir en la organización, manejo y explotación de los servicios de comunicación terrestres, aéreos y marítimos;

VII. Intervenir en la construcción de obras públicas, en sus aspectos de:

a) Construcción, reconstrucción y conservación de caminos carreteros nacionales e inspección de los privados de concesión federales;

b) Construcción de caminos federales;

c) Construcción de caminos en cooperación con los Estados;

d) Concesiones para la construcción y explotación de caminos y puentes;

e) Concesión de permisos de ruta para pasajeros, expreso y carga en caminos nacionales o de concesión federal;

f) Inspección y policía de caminos nacionales y de concesión federal;

g) Intervención en los que se ejecuten en terrenos nacionales, bien sean construidos por la Federación o bien por concesiones otorgadas a particulares;
h) Construcción, reconstrucción y conservación de edificios públicos, monumentos y todas las obras de utilidad y ornato costeadas por la Federación, excepto las de carácter estratégico en el ramo de la defensa nacional;

VIII. Intervenir en todo lo relacionado con la fijación de tarifas para el cobro de los servicios públicos de transporte, de maniobra de carga y descarga, estiba y desestiba, alijo, acarreo, pilotaje en puerto, etc.;

IX. Intervenir en todas las obras relacionadas con puertos y faros, así como en su conservación;

X. Intervenir en la organización de la marina mercante.

Artículo 14°.Corresponde a la Secretaría de Educación Pública:

I. Educación primaria urbana, semiurbana y rural, así como la educación pre-escolar y los jardines de niños;

II. Educación secundaria;

III. Enseñanza normal, urbana y rural;

IV. Enseñanza técnica, industrial y comercial, incluyendo la educación que se imparta a los adultos;

V. Enseñanza agrícola con la cooperación de la Secretaría de Fomento Agrícola y Ganadero;

VI. Enseñanza superior, profesional y física;

VII. Educación artística;

VIII. Escuelas oficiales en el Distrito y Territorios Federales; con exclusión de las que dependan de otras Secretarías y Departamentos de Estado;

IX. Escuelas de todas clases establecidas por la Federación en la República, con la excepción señalada en la última parte del inciso anterior;

X. Ejercer la vigilancia necesaria para que cumpla las disposiciones sobre educación pre-escolar, primaria, secundaria y normal en las escuelas particulares y sobre educación técnica, industrial, comercial y superior que se imparta en las escuelas particulares que se incorporen al sistema federal de educación de acuerdo con los reglamentos relativos;

XI. Ejercer la vigilancia necesaria sobre educación pública en el país en todos sus grados;

XII. Vigilar las escuelas sostenidas por los patrones en cumplimientos de las disposiciones del artículo 123 de la Constitución;

XIII. Organizar y administrar museos artísticos, arqueológicos e históricos;

XIV. Organizar y administrar bibliotecas con exclusión de las dependan de otras Secretarías o Departamentos de Estado;

XV. Formular el escalafón del magisterio y organizar el seguro del maestro;

XVI. Patrocinar la organización de concursos científicos y participar en los organizados en el país y en el extranjero;
XVII. Organizar y manejar el registro de la propiedad literaria y artística;
XVIII. Conceder pensiones para realizar estudios o investigaciones en el extranjero;
XIX. Fomentar el teatro, particularmente el nacional;
XX. Proteger y conservar los monumentos arqueológicos e históricos, poblaciones típicas o pintorescas y lugares de belleza natural;
XXI. Organizar exposiciones artísticas, representaciones y concursos teatrales, cinematográficos y artísticos;
XXII. Dirigir y administrar escuelas universitarias, museos artísticos y agencias culturales establecidas y sostenidas por la Federación con exclusión de las que dependan de otras Secretarías o Departamentos de Estado;
XXIII. Revalidar estudios, diplomas, títulos o grados de escuelas similares a las que dependan de la propia Secretaría;
XXIV. Vigilar el ejercicio de las profesiones;
XXV. Organizar misiones culturales;
XXVI. Dirigir la educación física en todas las dependencias oficiales, así como fomentar las actividades deportivas en organizaciones o institutos particulares;
XXVII. Organizar desfiles atléticos y toda clase de eventos deportivos, cuando no sean puramente internos o de alguna dependencia oficial;
XXVIII. Intervenir en la participación de México en los concursos atléticos internacionales;
XXIX. Intervenir en la confederación de deportiva y manejar la Escuela Nacional de Educación Física;
XXX. Estudiar los problemas fundamentales de las razas aborígenes y dictar las medidas y disposiciones que deban tomarse, con previo acuerdo del Presidente de la República para lograr que la acción coordinada del Poder Público redunde en provecho de los indígenas;
XXXI. Promover y gestionar ante las autoridades federales y las del Estado todas aquellas medidas o disposiciones que conciernan al interés general de los núcleos aborígenes de población;
XXXII. Dirigir y administrar las estaciones radiodifusoras pertenecientes al Ejecutivo Federal, con exclusión de las que forman parte de la red nacional y de las que dependan de la Secretaría de la Defensa Nacional;
XXXIII. Autorizar la exhibición comercial de las películas cinematográficas en toda la República y controlar la exportación de las producidas en el país en los términos del reglamento que se expida.

Artículo 15°. Corresponde a la Secretaría de Salubridad y Asistencia:

I. Crear y administrar establecimientos de asistencia pública en cualquier lugar del territorio nacional;
II. Prestar servicios coordinados de asistencia pública en las entidades Federativas;
III. Organizar la asistencia pública en el Distrito y Territorios Federales;

IV. Manejar la lotería nacional y administrar sus recursos;

V. Organizar y vigilar las instituciones de beneficencia privada con el propósito de que se cumpla correctamente con la voluntad de sus fundadores, en los términos de las leyes relativas;

VI. Integrar los patronatos de las instituciones de beneficencia privada, respetando la voluntad de los fundadores;

VII. Administrar los fondos ministrados por el Gobierno Federal para la atención de los servicios de asistencia pública, así como los bienes que en el futuro se asignen para tales fines, con la debida intervención de la Secretaría de Hacienda, de acuerdo con sus facultades legales;

VIII. Administrar y sostener hospitales, dispensarios, consultorios y establecimientos similares dedicados a la asistencia pública, escuelas, colegios, internados, talleres, y demás centros de educación dedicados a la asistencia pública; casas de ancianos, hospicios, dormitorios, comedores públicos, y centros de asistencia para niños; establecimientos de reeducación profesional, de readaptación y de terapia social;

IX. Procurar suprimir la mendicidad en todas sus formas y otros vicios sociales, previniendo y atacando a la miseria;

X. Impartir asistencia a la maternidad y a la infancia ejidal, campesina y obrera;

XI. Dirigir, vigilar y coordinar la asistencia social a la maternidad y a la infancia, por instituciones públicas o privadas;

XII. Prevención social sobre niños hasta de seis años, ejerciendo sobre ellos la tutela que corresponde al Estado;

XIII. Organizar y administrar servicios sanitarios generales en toda la República;

XIV. La administración y policías sanitarias generales de la República, a excepción de la agropecuaria, en cuanto se relacione con la salud humana;

XV. La administración y policías sanitarias especiales en los puertos, costas y fronteras con excepción de la agropecuaria, cuando afecte o pueda afectar a la salud humana;

XVI. El control higiénico e inspección sobre preparación, posesión, uso, suministro, introducción, circulación, etc., de comestibles y bebidas;

XVII. Higiene veterinaria exclusivamente en lo que se relacione con la salud humana por medio de los alimentos;

XVIII. Control de la preparación, aplicación e importación de productos biológicos, excepción hecha de los de uso veterinario;

XIX. Control sobre preparación, posesión, uso, suministro, introducción, circulación, etc., de drogas y productos medicinales a excepción de los de uso veterinario que no estén comprendidos en los Convenios de Ginebra;

XX. Medidas contra las enfermedades transmisibles;

XXI. Medidas contra las plagas sociales que afecten la salud;

XXII. Lucha contra el alcoholismo y las toxicomanías;

XXIII. Medidas tendientes a conservar la salud y la vida de los trabajadores del campo y de la ciudad, higiene industrial, excepto la parte que se relaciona con la prevención social en el trabajo;

XXIV. Escuelas, institutos y servicios de higiene en toda la república, exceptuando aquellos que se relacionen exclusivamente con la sanidad animal;
XXV. Congresos sanitarios;
XXVI. Coordinación de servicios sanitarios con los Estados, Distrito y Territorios Federales;
XXVII. Intervenir en todo lo relacionado con la introducción del servicio de agua potable y de drenaje con la cooperación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas cuando sea necesario;
XXVIII. En general, la vigilancia sobre el cumplimiento del Código Sanitario y sus reglamentos, así como los estudios de iniciativas de los mismos.

Artículo 16°. Corresponde a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social:

I. Vigilar la observancia de los preceptos contenidos en el artículo 123 de la Constitución Federal y demás relativos, así como la Ley Federal del Trabajo y su reglamento, en relación con las industrias y zonas especificadas en la fracción XXXI del mismo artículo constitucional;
II. Hacer el reconocimiento y llevar el registro de las asociaciones obreras, patronales y profesionales de carácter federal;
III. Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales en el extranjero en los términos de las leyes del Trabajo, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, Economía y Relaciones Exteriores;
IV. Proponer las medidas de seguridad e higiene industrial más convenientes para la protección de los trabajadores;
V. Establecer la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo;
VI. Estudiar y ofrecer oportunidades de trabajo para los desocupados;
VII. Estudiar y preparar toda clase de iniciativas relacionadas con las Leyes Federales del Trabajo y sus reglamentos;
VIII. Estudiar los problemas de la clase trabajadora;
IX. Organizar y patrocinar exposiciones y establecer museos de trabajo y previsión social;
X. Intervenir en los congresos y reuniones nacionales e internacionales del trabajo;
XI. Intervenir en todos los asuntos relacionados con el Seguro Social.

Artículo 17°. En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría o Departamento de Estado para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República, por conducto de la Secretaría de Gobernación resolverá a qué dependencia corresponde el despacho de dicho asunto.

Artículo 18°. El personal de las Secretarías de Estado estará constituido por:

I. El Secretario del Despacho;
II. El Subsecretario;
III. El Oficial Mayor;

IV. Los Directores, Jefes de Departamento y empleados que determinen los reglamentos interiores de cada Secretaría y el presupuesto anual de egresos de la federación. Cuando las necesidades de una Secretaría lo exijan, podrá haber varios Subsecretarios u Oficiales Mayores, siempre que la creación de esos cargos se autoricen por acuerdo presidencial y por el Presupuesto de Egresos respectivo.

Artículo 19°. Los secretarios de Estado tendrán las siguientes funciones:

I. Refrendar los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente que correspondan a su ramo como condición especial para que aquellos sean obedecidos, según lo previene el artículo 92 Constitucional;
II. Dar cuenta al Congreso al abrir su periodo de sesiones del estado que guarda su Secretaría;
III. Presentarse a informar a cualquiera de las Cámaras cuando sea citado en los términos del artículo 93 de la Constitución Federal;
IV. Despachar y resolver los asuntos de su competencia con acuerdo del Presidente de la República;
V. Dirigir e inspeccionar la organización y funcionamiento de su Secretaría;
VI. Intervenir en la designación, remoción, ascenso y cese, y ejercer la facultad disciplinaria respecto del personal de la Secretaría en los términos del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión;
VII. Resolver las contiendas que surjan entre los departamentos o autoridades dependientes de la Secretaría;
VIII. Resolver en definitiva, en los casos que determine la Ley, los recursos promovidos en la vía administrativa contra actos de los organismos y autoridades subalternas;
IX. Los demás que les atribuyan las leyes.

Artículo 20°. Los subsecretarios y Oficiales Mayores, en su carácter de auxiliares inmediatos del Secretario, prestarán su asistencia técnica y administrativa al titular respectivo; se encargarán de poner en estado de resolución para ser sometidos al Secretario todos los asuntos respecto de los cuales no hayan recibido delegación de facultades en los términos del artículo 23 de esta Ley; llevarán la firma de las resoluciones de la Secretaría acordadas por su conducto; regularán la buena marcha de las oficinas, en cuanto a su personal y métodos de trabajo, procurando la mayor eficiencia y economía en las labores y el pronto despacho de los asuntos.

Artículo 21°. El Subsecretario será el sustituto legal del Secretario en sus faltas temporales, o en las definitivas en tanto no se designe nuevo titular. Sólo en tales casos podrá ejercer como encargado del despacho, las funciones constitucionales señaladas en los incisos

a), b) y c) del artículo 19.

En las Secretarías en que exista más de un Subsecretario, el presidente determinará en cada caso, cuál de los Subsecretarios debe sustituir en su ausencia al titular.

Artículo 22°. Los Directores, Jefes de Departamento y los demás órganos de cada Secretaría, tendrán la competencia específica que determinen los reglamentos internos.

Artículo 23°. Para la mejor organización y división del trabajo dentro de cada Secretaría, el titular podrá delegar alguna o algunas de sus facultades administrativas en funcionarios subalternos, principalmente cuando se trate de ejecución no discrecional de la ley.

La delegación se hará para casos especiales o para determinados ramos y fijará los lineamientos para su ejercicio correspondiente. En estos casos, si las leyes otorgarán algún recurso administrativo, el Secretario deberá resolver como superior jerárquico. Si no existe tal recurso, o no se hizo valer, el acto realizado por delegación se reputará para todos los efectos legales, como acto del Secretario correspondiente. Las resoluciones dictadas en uso de facultades delegadas, harán constar expresamente esa circunstancia.

Artículo 24°. La delegación a que se refiere el artículo anterior, y que lleva consigo la facultad de firmar las resoluciones y comunicaciones respectivas, deberá hacerse por acuerdo expreso del Secretario con aprobación del Presidente de la República; se publicará en el Diario Oficial, será revocable en cualquier tiempo y no podrá ser subdelegada.

CAPÍTULO III
DEL CONSEJO DE MINISTROS Y DE LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES

Artículo 25°. Para los efectos del artículo 29 de la constitución General, el Consejo de Ministros se integrará por los Secretarios de Estado que esta Ley establece, presididos por el Jefe del Ejecutivo.

Para que sus decisiones tengan validez se requerirá la concurrencia y el voto de las dos terceras partes de los funcionarios antes mencionadas.

A la reunión del Consejo se citará a los Jefes de los Departamentos Administrativos y al Procurador General de la República que concurrirán con voz pero sin voto.

Artículo 26°. En los casos que por su importancia y repercusión en la vida nacional el Presidente de la República considere necesaria la intervención de todos los miembros del Gobierno, convocará a una reunión del Consejo de Ministros, Jefes de Departamentos

Administrativos y Procurador General de la República, para que sugieran las medidas para hacer frente a la situación, debiendo concurrir las dos terceras partes de los funcionarios citados y una votación por mayoría absoluta en caso de adoptarse una resolución.

Tanto en este caso como en el del artículo anterior los acuerdos adoptados se harán constar en el acto de la sesión fungiendo como Secretario que autorice, la persona que designe el Presidente de la República.

Artículo 27°. El Secretario al que corresponda la Materia sobre la que verse la resolución del Consejo, quedará encargado de su fiel ejecución y ninguna Secretaría ni Departamento Administrativo podrá dictar resoluciones que sean contrarias u obstruyan su cumplimiento.

Artículo 28°. El Presidente de la República podrá mediante Decreto constituir Comisiones intersecretariales cuando se trate de cuestiones en las que intervengan en diferentes aspectos varias Secretarías de Estado y sea necesario coordinar la acción de ellas para formar un programa de acción conjunta;

Artículo 29°. Las Comisiones Intersecretariales podrán ser de carácter transitorio o permanente; se integrarán por los titulares de las Secretarías interesadas, quienes podrán designar el funcionario que los represente en las reuniones que se celebren y podrán asesorarse con el personal técnico de las Secretarías que formen parte de la Comisión.

Artículo 30°. Las reuniones serán presididas por uno de los representantes de las Secretarías, quienes se turnarán por rotación la presidencia, dentro de los plazos que convengan y que no podrá ser mauro de seis meses.

Las resoluciones que adopten deberán serlo por unanimidad y en caso de disidencia de alguno de los miembros, se podrá en caso en conocimiento del Presidente para que decida. Los acuerdos tomados serán dados a conocer al Presidente de la República por el Presidente en turno de la Comisión y serán ejecutados en sus respectivos ramos por todas las Secretarías intervinientes.

Artículo 31°. La Comisión tendrá un Secretario General que se encargará del manejo administrativo, de las oficinas.

CAPÍTULO IV
DE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

Artículo 32°. Corresponde al Departamento de Planeación e Inversiones:

I. La coordinación de los programas de las diversas dependencias del Ejecutivo, a fin de formar periódicamente el plan general y los lineamientos de la actuación de la Administración Pública Federal;
II. Estudiar los proyectos de inversión de las diversas dependencias del Gobierno Federal, a fin de evaluar su beneficio económico social, haciendo una graduación de las inversiones propuestas, de acuerdo, con su importancia para determinar en función de las posibilidades financieras del propio Gobierno, el orden en que deben ser realizados;
III. Elaborar estudios generales sobre los distintos temas, aspectos y relaciones de las inversiones públicas para formular una política de inversiones gubernamentales;
IV. El control administrativo y la sobrevigilancia financiera en los términos de esta ley, de las instituciones descentralizadas y empresas de participación estatal;
V. Las demás que le señalen las leyes;
VI. Intervenir en las adquisiciones de toda clase;
VII. Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los gobiernos de los Estados, municipios, instituciones o particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destine, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos;
VIII. Realizar estudios para mejorar la organización de la Administración Pública y someterlos a la consideración del Presidente de la República.

Artículo 33°. Corresponde al Departamento Agrario:

I. Aplicar los preceptos de carácter agrario del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias, y por tanto, dotar y restituir tierras y aguas a los núcleos de población rural de conformidad con aquellos preceptos;
II. Intervenir en el parcelamiento ejidal;
III. Crear nuevos centros de población agrícola;
IV. Hacer el catastro de las propiedades ejidales comunales e inafectables, para lo cual contará con la cooperación de la Secretaría de Fomento Agrícola y Ganadero;
V. Conocer de las cuestiones relativas al límite de terrenos comunales;
VI. Hacer el reconocimiento y titulación comunal de los pueblos.

Artículo 34°. Corresponde al Departamento del Distrito Federal el despacho de los asuntos del Gobierno de esa entidad en los términos de su Ley Orgánica.

Artículo 35°. El Presidente de la República tendrá a su cargo los Departamentos Administrativos y actuará por conducto de los Jefes de los propios Departamentos.

El personal de los Departamentos, se integrará además del jefe correspondiente, con el Secretario Genera, con el Oficial Mayor y los demás empleados y comisiones consultivas que determinen los reglamentos interiores y el Presupuesto anual de Egresos de la Federación.

Artículo 36°. Los Jefes de Departamentos tendrán las facultades administrativas que para los Secretarios de Estado se establecen en las fracciones IV, V, VI, VII Y VIII, del artículo 19 de esta ley. Sin necesidad de refrendo darán cumplimiento a los reglamentos, acuerdos y órdenes que dicte el Presidente en los asuntos que a cada Departamento correspondan.

Artículo 37°. Son aplicables en lo conducente a los Departamentos Administrativos, las disposiciones de los artículos 20, 22, 23 y 24 de esta Ley.

CAPÍTULO V
DEL GOBIERNO DE LOS TERRITORIOS

Artículo 38°. El gobierno del Territorio de la Baja California y el del Territorio de Quintana Roo estará a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente. Acordarán con el Presidente por conducto de la Secretaría de Gobernación.

Artículo 39°. La organización y funcionamiento de los Gobiernos de los Territorios se regulará por las leyes que expida el Congreso en los términos de la fracción VI del artículo 73 constitucional.

CAPÍTULO VI
DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

Artículo 40°. El Procurador General de República que será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República; tendrá en el orden administrativo las siguientes funciones:

I. Velar por el respeto de la Constitución por todas las autoridades del país y proponer al Presidente de la República las medidas adecuadas de carácter administrativo para hacer cesar las violaciones;

II. Emitir su consejo jurídico respecto de los asuntos que lo requieran y que sean de la competencia del Consejo de Ministros o de las Comisiones Intersecretariales;
III. Dictaminar en los negocios del Ejecutivo Federal en que se le solicite su consejo jurídico, por los Secretarios de Estado o por los Jefes de Departamentos Administrativos;
IV. Representar el Gobierno Federal ante los Tribunales en los casos señalados en la Constitución, en la Ley Orgánica respectiva y en la presente Ley;
V. Tramitar todo lo relacionado con el ejercicio de la facultad del Ejecutivo para designar y aceptar la renuncia de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Magistrados del Tribunal Administrativo Federal, así mismo con lo relacionado con la destitución de dichos funcionarios en los términos que establecen las leyes;
VI. Organizar la defensa y previsión social contra la delincuencia, estableciendo tribunales para menores, escuelas correccionales, reformatorios, casas de orientación, sanatorios para anormales, colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios, ejecutando las sanciones, tramitando indultos y conmutación de penas, así como la retención por delitos del orden federal;
VII. Facilitar al Poder Judicial Federal el auxilio necesario para el debido ejercicio de sus funciones;
VIII. Las demás que esta ley le señale.

CAPÍTULO VII
DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL

Artículo 41°. Los organismos descentralizados o establecimientos públicos son las personas morales creadas por una Ley para auxiliar a la Administración en la prestación de un servicio público, en la explotación de recursos naturales o en la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social, siempre que la realización de esos objetos estén atribuidos al Poder Público.

Dichos organismos tendrán el patrimonio que el Estado afecte especialmente al fin de su institución y gozarán, en la medida y términos de la presente ley y de la de su creación, de la libertad necesaria para adoptar las decisiones y resoluciones propias de las actividades que les estén encomendadas.

Artículo 42°. Los establecimientos públicos quedarán a cargo de los Consejos, Juntas o Comisiones que las leyes especiales determinen y de un Director, Gerente o Administrador que será designado por el Presidente de la República o por aquellos Consejos, Juntas o Comisiones de acuerdo con las propias leyes. El Director será el conducto para informar a este funcionario de la marcha de la institución y para someterle los presupuestos y programas que sean formulados por dichos Consejos, Juntas o Comisiones.

Artículo 43°. Las empresas de participación estatal son las instituciones cuya creación se autorice por una Ley y que se constituyen, adoptando las formas de derecho común para las empresas privadas, con objeto de auxiliar el desarrollo de las actividades financieras propias del Estado o de fomentar e impulsar la actividad de los particulares, siempre que estos no tengan organizaciones adecuadas para ello, o sean insuficientes para las necesidades de la colectividad.

Para los efectos de esta ley, las empresas de participación estatal deberán satisfacer alguno de los siguientes requisitos:

I. Que el Gobierno Federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría del Consejo de Administración o Junta Directa, o designar al Gerente, Presidente o Director, o vetar acuerdos que la Asamblea de Accionistas, el Consejo de Administración o la Junta Directiva adopten, cualquiera que sea el origen de sus recursos;
II. Que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51% o más del capital o acciones;
III. Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal.

Artículo 44°. Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal quedan sujetos al control administrativo y a la supervisión financiera del Presidente de la República quien los ejercerá por conducto del Departamento de Planeación e Inversiones.

Artículo 45°. Los organismos descentralizados someterán a aprobación del Ejecutivo, durante la primera quincena del mes de octubre de cada uno, los programas de actividades, los proyectos de financiamiento y los presupuestos de ingresos y de egresos para el año siguiente. Igualmente someterán en su oportunidad, las modificaciones que deben realizarse en los programas, proyectos o presupuestos aprobados.

Artículo 46°. Los organismos a que este capítulo se refiere adoptarán y llevarán su contabilidad en la forma que técnicamente resulte más adecuada; pero en todo caso habrá estricto rigor en la comprobación de los ingresos y egresos, sin que sea necesario que éstos se sujeten a las formalidades establecidas para el manejo de fondos de la Administración General.

Deberán publicar semestralmente en el Diario Oficial y en los periódicos de mayor circulación un estado de contabilidad. El balance anual una vez aprobado por el Departamento de Planeación e Inversiones, será publicado en igual forma y se anexará como informe a la cuenta pública que el Ejecutivo Federal debe rendir al Congreso de la Unión en los términos del artículo 65 constitucional.

Artículo 47°. Para la eficaz supervisión financiera que corresponde al Presidente de la República, éste puede designar por conducto del Departamento de Planeación de Inversiones, un comisario que tendrá voz en los órganos directivos y podrá vetar las resoluciones que se aparten del programa o del presupuesto aprobado. Igualmente tendrán lo conducente las facultades que la ley mercantil otorga a los comisarios de las sociedades por acciones.

Artículo 48°. No podrán desempeñar el carácter de comisario:

I. Las personas que desempeñan un cargo de elección popular;
II. Los empleados de los organismos;
III. Los parientes consanguíneos, colaterales o afines de los funcionarios de los propios organismos.

Artículos 49°. Los inmuebles que constituyan el patrimonio de los establecimientos públicos, excepto los que por disposición constitucional sean inalienables, sólo podrán gravarse con autorización expresa del Ejecutivo, que se dictará a través del Departamento de Planeación e Inversiones, cuando a su juicio así convenga para el mejor financiamiento de las obras o servicios a cargo de la Institución. Podrán igualmente emitirse bonos u obligaciones que se regirán en lo conducente por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Otorgada la autorización a que se refiere el párrafo anterior los bienes quedarán sometidos de pleno derecho a las reglas del derecho común y los acreedores podrán ejercitar respecto de ellos todas las acciones que les correspondan, sin limitación alguna. La Federación no será parte en los juicios que con este motivo se inicien.

Artículo 50°. La situación de los empleados de los organismos descentralizados se regirá por las disposiciones del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, con las excepciones que en el mismo se consignan.

La situación de los empleados de las empresas de participación estatal se regirá por las normas aplicables a las empresas privadas.

CAPÍTULO VIII
DE LOS ACTOS Y RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS Y DE LOS CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS

Artículo 51°. Los reglamentos, decretos, órdenes y actos del Presidente de la República y de las demás Autoridades Administrativas, deberán ajustarse a las Ley sin que puedan contrariar, modificar o adicionar ninguno de sus mandamientos ni suplicar la falta de éstos en las materias de la competencia del Poder Legislativo.

Artículos 52°. La facultad de expedir reglamentos para la eficaz observancia de las Leyes, corresponde exclusivamente al Presidente de la República, quien no podrá delegarla en ninguna otra Autoridad.

Las Secretarías de Estado y los Jefes de Departamento, así como los órganos superiores de los establecimientos públicos, estarán facultados para regular el funcionamiento interno de sus respectivas dependencias mediante instrucciones o circulares dirigidas a sus inferiores jerárquicos.

Artículo 53°. Adoptarán la forma del Decreto las resoluciones dictadas por el Presidente de la República en los casos en que así lo establezcan las leyes respectivas o cuando éstas requieran la intervención directo de aquél alto funcionario.

Las demás resoluciones del Presidente de la República, tendrán el carácter de órdenes o acuerdos.

Artículo 54°. Las resoluciones de carácter general que expida el Presidente de la República en uso de su competencia constitucional, cuando su materia pertenezca a una o más secretarías de Estado, requerirán el refrendo de los titulares respectivos y surtirán sus efectos, a falta de determinación expresa, a partir de la publicación respectiva en el Diario Oficial de la federación. Las resoluciones presidenciales de carácter individual, para surtir efectos respecto de los particulares, necesitarán ser notificadas directamente a éstos y si se trata de materias de la competencia de una Secretaría de Estado, deberán ser refrendadas por el titular de la misma.

Artículo 55°. Las resoluciones, acuerdos y actos emanados de las autoridades administrativas distintas del Presidente de la República, además de lo establecido por el artículo 51 de está Ley, deberán ajustarse a las resoluciones presidenciales y en su caso los acuerdos tomados por el Consejo de Ministros o por las Comisiones Intersecretariales.

Artículo 56°. El silencio de las autoridades administrativas se considerará como resolución negativa, cuando no den respuesta a la instancia de un particular en el término que la ley fije, o a falta de término señalado, en sesenta días. Por lo mismo, el particular podrá o

esperar la resolución expresa de la Administración o formular los recursos procedentes a partir del vencimiento de aquellos plazos.

Artículo 57°. Los contratos de obras públicas que celebren los órganos de la Administración, se otorgarán mediante adjudicación pública, previa convocatoria hecha en los diarios de mayor circulación en la que se señale el objeto y términos del contrato, y el día y la hora para la apertura de los sobres que presenten los postores.

El contrato se adjudicará al postor que ofrezca las mejores condiciones y garantías de solvencia y eficacia para la ejecución de la obra.

Sin embargo, la Administración discrecionalmente podrá celebrar contrato de obras públicas por acuerdo directo, o por concurso limitado a determinados contratistas de reconocida solvencia y capacidad para la obra, en los siguientes casos:

I. Cuando la adjudicación pública ha resultado infructuosa porque ninguna propuesta hayan sido presentada o porque los precios ofrecidos se considerasen inaceptables;
II. Cuando la urgencia de la ejecución de la obra así lo amerite;
III. Cuando convenga al Gobierno mantener en secreto la ejecución de la obra;
IV. Cuando el contrato sea eminentemente técnico;
V. Cuando se trate de obras hechas a título de ensayo;
VI. Cuando el valor pecuario del contrato no exceda de la cantidad de $ 10,000.00;
VII. Cuando el objeto de contrato recaiga sobre obras de arte o de precisión. La administración, celebrará contratos por acuerdo directo:
   a) Cuando se refieran a objetos cuyo preseedor sea único.
   b) Cuando recaigan sobre objetos registrados o patentados.

Artículo 58°. Contra las resoluciones dictadas por los órganos de la administración sólo precederán los recursos administrativos que establezcan las leyes o reglamentos especiales.

Estos recursos serán interpuestos por escrito en el que se precisen los agravios que cause la resolución impugnada y se haga ofrecimiento de pruebas.

El escrito será presentado directamente dentro de los 15 días siguientes al en que surta efectos la notificación del acto que se impugna, ante la autoridad que deba resolverlo; pero si el recurrente tiene su domicilio en población distinta del lugar en que reside la autoridad citada, podrá enviar su escrito, dentro del mismo término, por correo certificado con acuse de recibo, o bien, presentarlo ante la autoridad que haya dictado la resolución que se impugna, o ante la autoridad que le notificó la misma resolución.

Cuando las leyes o reglamentos no establezcan expresamente algún recurso administrativo, será improcedente cualquiera instancia de reconsideración en la vía administrativa, y no producirá efecto jurídico alguno la interposición y tramitación de esa instancia.

Artículo 59°. No será necesario agotar previamente los recursos que consignen las leyes y reglamentos administrativos, si éstos no conceden la suspensión del acto impugnado en los mismos términos y requisitos que los exigidos en los juicios ante el Tribunal Administrativo Federal.

CAPÍTULO IX
DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS.

Artículo 60°. El Estado será civilmente responsable de los actos y omisiones en el funcionamiento de la Administración Pública Federal que causen una lesión en los bienes o derechos de los particulares, lesión consistente en los daños y perjuicios que se ocasionen al particular en los casos en que no tengan obligación legal de soportarlos.

El particular afectado no tendrá necesidad de demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables; pero la Administración así tendrá derecho de exigir a dichos funcionarios, la responsabilidad en que hubieren incurrido por culpa o negligencia.

Artículo 61°. Para que se origine la responsabilidad civil del Estado, por los conceptos que se indican en el artículo anterior, es necesario que los daños o perjuicios que sufra el particular sean efectivos, apreciables en dinero y que se individualicen con relación a una persona o grupo de personas, quedando por lo tanto excluidas las afectaciones que sean resultado de cargas comunes de la vida social.

Artículo 62°. La responsabilidad a que se refiere este capítulo deberá reclamarse ante el Tribunal Administrativo Federal en el plazo máximo de un año a partir del momento en que el acto u omisión causen la lesión. Transcurrido este plazo se considerará extinguida la acción correspondiente.

Artículo 63°. Los funcionarios y empleados de la Administración Pública Federal, serán civilmente responsables de los actos y omisiones que impliquen culpa o negligencia de su parte y lesionen los intereses de la Administración o de los particulares.

En el primer caso, o cuando en el segundo, el particular haya optado por demandar directamente al Gobierno Federal, la responsabilidad será determinada por la propia Administración, pudiendo el afectado impugnar la resolución respectiva ante el Tribunal Administrativo Federal.

Artículo 64°. Igualmente, los funcionarios y empleados de la Administración Pública Federal, serán responsables de los delitos y faltas oficiales que cometan en el desempeño de sus cargos, en la forma y términos establecidos por la ley respectiva.

CAPÍTULO X
DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO FEDERAL

Artículo 65°. El Tribunal Fiscal que actualmente existe conocerá, además del contencioso-fiscal en los términos del Código Fiscal, del contencioso-administrativo en general de acuerdo con las disposiciones de la presente ley.

En consecuencia, la denominación del Tribunal se cambiará por la de Tribunal Administrativo Federal y en esa forma se entenderán modificadas todas las disposiciones legales que se refieran al Tribunal Fiscal.

Artículo 66°. El Tribunal Administrativo Federal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de todas las autoridades administrativas. Se integrará por treinta y cinco magistrados, funcionará en pleno en el que bastará la presencia de diez y nueve de sus miembros y en siete salas de cinco magistrados cada una.

Artículo 67°. Los magistrados serán nombrados la primera vez por el Presidente de la República, por conducto de la Procuraduría General de Justicia, debiendo satisfacer los requisitos que fija el artículo 149 del Código Fiscal y tener práctica en materia administrativa.

Los primeramente nombrados durarán en su encargo seis años y no podrán ser removidos sino en los casos en que puedan serlo constitucionalmente los funcionarios del Poder Judicial de la Federación.

En caso de falta absoluta de los magistrados durante ese primer periodo de seis años o de que éste concluya, la sustitución se hará por el sistema de oposiciones de acuerdo con un reglamento especial que dicte el Presidente de la República y en el cual se determine la creación de un jurado que se integre por dos Ministros de la Suprema Corte de Justicia, dos Magistrados del mismo Tribunal Administrativo y uno que designe la Procuraduría General de Justicia.

Los Magistrados que sean designados por oposición serán inamovibles y sus faltas absolutas serán suplidas por el mismo sistema de oposiciones.

Artículo 68°. El Tribunal Administrativo Federal conocerá además de los juicios a que se refiere el Código Fiscal de los que se entablen:

I. Contra los actos de autoridades administrativas Federales que sin ulterior recurso administrativo afecten los derechos o intereses de los administrados;
II. Contra las resoluciones dictadas por autoridades administrativas que constituyen el cargo de funcionarios y empleados públicos responsabilidades de carácter civil;
III. Con motivo de la interpretación, cumplimiento o ejecución de los contratos celebrados por las autoridades administrativas federales;
IV. Para exigir la responsabilidad civil del Estado;
V. Por las autoridades administrativas para que sea nulificada la decisión administrativa favorable a un particular, cuando la Administración no pueda anularlo o revocarlo por sí misma. En este caso la demanda respectiva deberá presentarse y notificarse antes de que concluya el término de tres años contados a partir de la fecha del acto que pretenda anularse. La administración sólo podrá anular de oficio sus propios actos cuando ellos infrinjan notoriamente la ley y siempre que no hayan transcurrido tres años desde la fecha de los mismos. Dentro de la denominación de autoridades administrativas federales, quedarán comprendidas las del Distrito Federal.

Artículo 69°. Serán improcedentes los juicios que se promuevan:

I. Contra actos consentidos en forma expresa o tácita por no haberlos recurrido oportunamente y contra los que deriven directa e inmediatamente de los anteriores;
II. Contra actos que de conformidad con el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado o de otras leyes puedan ser impugnados en vías especiales;
III. Contra actos respecto de los cuales esté pendiente o sea procedente otro recurso administrativo o judicial;
IV. Contra los reglamentos cuando ellos requieran un acto previo de autoridad para que se apliquen en un caso particular;
V. Contra actos del Departamento Agrario;
VI. Contra los actos que las leyes excluyan expresamente del procedimiento contencioso-administrativo.

Artículo 70°. Serán partes en el procedimiento:

I. El *actor*. En el caso de la fracción V del Artículo 68 será parte actora la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo a que corresponda el asunto, por medio del representante legal que designe;

II. El *demandado*. Tendrá ese carácter:
   a) La autoridad que dicte, ordene, ejecute o trate de ejecutar la resolución o tramite el procedimiento impugnado a la que legalmente la sustituye;
   b) El particular que derive un interés o derecho de la resolución, cuya nulidad se pida;
   c) El Gobierno Federal representado por el Procurador General de la República, en los juicios de responsabilidad civil del Estado.

III. El tercero que dentro del procedimiento administrativo aparezca como titular de un derecho incompatible con el que pretenda el actor;

IV. La Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, a que corresponda el asunto, aunque no sean demandados, y para tal efecto podrán hacerse representar en el juicio por la persona que designen mediante un oficio, bastando éste para que la persona designada tenga facultad de rendir pruebas y de alegar.

En el caso del inciso c) de la fracción II de este artículo, sólo será parte en el procedimiento el Procurador General de la República.

Artículo 71°. Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado y en su caso a la Secretaría o Departamento respectivo.

El término para la contestación será de veinte días pero dentro de dicho plazo la Secretaría o Departamento resolverá expresamente si en vista de los argumentos y pruebas presentados con la demanda, se confirma o se revoca la resolución recurrida. En el primer caso se producirá la contestación, dentro de los veinte días señalados, en la forma que establece el artículo 184 del Código Fiscal. En el caso que la autoridad administrativa revoque la resolución impugnada, la comunicará al Tribunal a fin de que se sobresea en el juicio.

Artículo 72°. La interposición del juicio no impide la ejecución del acto impugnado; pero podrá concederse por el mismo Tribunal siempre que la pida el quejoso, que no se sigan perjuicios graves al interés social ni se contravengan disposiciones de orden público, y que los daños o perjuicios que se causen al propio quejoso sean de imposible o difícil reparación.

La suspensión se podrá pedir en cualquier estado de juicio y se tramitará por cuerda separada con sólo el informe de la autoridad demandada que deberá rendir en el término de cinco días, pudiendo concederse suspensión provisional mientras se resuelve la definitiva.

En caso de que, ésta se conceda, deberá garantizarse la ejecución del acto si la resolución de fondo llega a ser negativa.

Artículo 73°. La sentencia de fondo en los casos a que se refieren las fracciones I. y II. del artículo 68 declarará la nulidad del acto impugnado, si se comprueba cualquiera de las causas de anulación a que se refieren los incisos a), b), y c) del artículo 202 del Código Fiscal o si se prueba que la autoridad hizo uso de sus facultades para fines distintos de los que implícita o explícitamente deriven de las leyes aplicables.

En el caso de la fracción I del artículo 68 cuando la sentencia declare la nulidad de la resolución y salvo que se limite a reponer el procedimiento impugnado indicará las bases conforme a las cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad administrativa.

Entre tanto esta no se pronuncie continuará en vigor la suspensión del procedimiento administrativo que haya sido decretado durante el trámite del juicio.

Artículo 74°. Cuando las autoridades administrativas en los términos de la fracción IV del mismo artículo demanden la nulidad de una resolución administrativa a favor de un particular, el Tribunal Administrativo Federal se concretará simplemente a reconocer la ineficiencia del acto o resolución.

Artículo 75°. En el caso de la facción III del artículo 68 el Tribunal Administrativo Federal al pronunciar su sentencia declarará el derecho de las partes absolviendo o condenando ya sea en todo o en parte, según el resultado de la apreciación que haga de las pruebas ofrecidas.

Artículo 76°. En el caso de la fracción V del artículo 68 el Tribunal Administrativo Federal al pronunciar su sentencia deberá limitarse a declarar la existencia del derecho de las partes y fijará el monto del crédito que resulte a cargo del Gobierno Federal por los daños y perjuicios ocasionados al particular.

Artículo 77°. La sentencia sólo se ocupará de las personas, cosas, acciones o excepciones que hayan sido materia del juicio.

Artículo 78°. Las autoridades administrativas estarán obligadas a cumplimentar las resoluciones que contengan las sentencias que pongan fin a los juicios de que habla el artículo 68, dentro de un término de 30 días contados a partir del día siguiente en que hayan sido notificadas.

La infracción de este artículo dará lugar a la responsabilidad del funcionario o funcionarios encargados de cumplimentar la sentencia, la que de acuerdo con el capítulo 14 de esta ley podrá ser exigido directamente al Gobierno Federal.

Para los efectos de esta Ley el incumplimiento de las sentencias se considera como delito oficial y se castigará en los términos de la fracción VIII del artículo 19 de la Ley de

Responsabilidad de Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales.

Artículo 79°. Anualmente deberá incluirse en el Presupuesto una partida para cumplir con los fallos condenatorios pronunciados en los juicios ante el Tribunal Administrativo Federal. La sentencia se cumplimentará por orden riguroso que se determinará conforme a registro que para el efecto se lleve hasta el monto de la citada partida y, las restantes, se cubrirán en el ejercicio siguiente o en los sucesivos, de preferencia a las sentencias de años posteriores, pero también en orden riguroso de turno.

La infracción de este artículo traerá como consecuencia para el funcionario o funcionarios la misma sanción a que se hace referencia en el artículo anterior.

Artículo 80°. Las sentencias condenatorias dictadas en contra de los organismos descentralizados se ejecutarán en los términos del derecho común.

Artículo 81°. Las sentencias dictadas por el Tribunal Administrativo Federal, podrán ser recurridas a petición de la Autoridad Administrativa demandada, ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia y dicha revisión se tramitará de los términos establecidos por la ley de Amparo, para las sentencias dictadas por los Jueces de Distrito en los amparos indirectos. El particular también podrá hacer valer el recurso de revisión o bien ocurrir al juicio de amparo; pero una vez optado por uno de ellos no podrá acudir al otro.

En ambos casos, el término para interponer el recurso de revisión será de cinco días contados a partir del día siguiente en que fuere notificada la sentencia.

TRANSITORIOS

Artículo 1°. Esta ley entrará en vigor el día primero de Diciembre del corriente año, quedando desde esa fecha derogadas la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de Diciembre de 1946, la Ley para el control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, el segundo párrafo del artículo 10° y los artículos 11, 12 y 13 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal de 31 de diciembre de 1941, el artículo 1928 del código Civil para el Distrito y Territorios Federales y todas las demás disposiciones que se opongan a la presente ley.

Artículo 2°. En el término de un año a partir de la vigencia de la presente, el Ejecutivo determinará cuáles empresas de participación estatal son indispensables en los términos de esta ley, y las que no lo sean, se liquidarán o se pasarán por los medios legales correspondientes a manos de los particulares que deseen hacerse cargo de ellas.

Artículo 3°. Igualmente en el término de un año el Ejecutivo Federal determinará cuáles organismos descentralizados deben seguir funcionando y cuáles deben desaparecer, sometiendo en este último caso al Congreso, la ley de extinción siempre que aquellos hayan sido creados también por una ley.

Artículo 4°. Dentro del primer año de vigencia de esta Ley, el Ejecutivo expedirá los reglamentos de organización interna de las diversas dependencias de la Administración Centralizada.

RAP 10, octubre-diciembre de 1958

LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA MEXICANA. LA NUEVA LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

César Augusto Izaguirre Rojo

Con el propósito de mejorar y hacer más eficiente la organización del Ejecutivo Federal de acuerdo con la variedad de actividades a que el país obliga a la administración pública, el Presidente de la República con fecha 10 de diciembre del año de 1958, envió a la Cámara el proyecto de una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que, después de su debate en el Congreso de la Unión, ha venido a derogar el Ordenamiento que estuviera vigente hasta el día 1º de enero del presente año.

La que constituye primera iniciativa de ley del Presidente de la República, y que en el caso va a ser objeto de nuestro estudio, crea la Secretaría Patrimonio Nacional y el Departamento de Turismo; incorpora a la ley la Secretaría de la Presidencia, con funciones especificas; lo que era la Secretaría de Comunicaciones y obras Públicas, es dividida en dos: de Comunicaciones y Transportes y de Obras Públicas; cambia el nombre del Departamento Agrario por el de Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y se restituye a la Secretaría de la Economía, su nombre anterior Secretaría de Industria y Comercio, con nuevas funciones.

La dicha iniciativa señala también el traslado de Direcciones y Departamentos especializados de algunas dependencias a otras y en el caso de Nacionales e Inspección Administrativa, esta Secretaría desaparece para ser absorbida por la del Patrimonio Nacional.

En consecuencia, de acuerdo con la nueva ley, el Ejecutivo Federal, queda organizado en quince Secretarías y tres Departamentos. Las primeras son: Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Transportes, Obras Públicas, Recursos Hidráulicos, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia. Los Departamentos son: de Asuntos Agrarios y Colonización, de Turismo y del Distrito Federal.

Antes de entrar al análisis de los motivos que tuvo el Jefe del Ejecutivo para fundar su iniciativa y hacer una breve reseña respecto de los debates que la Iniciativa de Ley suscitó en el Congreso de la Unión, consideró indispensable dejar asentado, en qué consisten específicamente las innovaciones que se realizaron en el ámbito de la administración pública con la nueva ley; siguiendo el orden establecido en su texto, a continuación se transcriben las innovaciones de referencia:

Artículo 7o.- A la Secretaría del Patrimonio Nacional corresponde el despacho de los siguientes asuntos;

I.- Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales renovables y no renovables y los de dominio público y de uso común; los de propiedad federal destinados o no a servicios públicos o a fines de interés social o general, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia;

II.- Compilar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones y permisos o la vigilancia para la explotación de los bienes y recursos a que se refiere la fracción anterior; así como otorgar, conceder y permitir su uso, aprovechamiento o explotación, cuando dichas funciones no estén expresamente encomendadas a otra Secretaría o Departamento de Estado;

III.- Compilar, revisar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos, y la vigilancia, cuando se requiera conforme a las leyes, para usar, aprovechar o disfrutar bienes de propiedad privada, ejidal o comunal, siempre que no corresponda expresamente hacerlo a otra Secretaría o Departamento de Estado, y con la cooperación, en su caso, del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y de las Secretarías de Agricultura y Ganadería y de Industria y Comercio;

IV.- Compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, dictadas por el interés público;

V.- Reivindicar la propiedad de la Nación;

VI.- Ejercer la facultad o el derecho de reversión que proceda, respecto de los bienes concesionados, cuando no estén encomendados expresamente a otra Secretaría o Departamento de Estado;

VII.- Proyectar, realizar y mantener al corriente el inventario de los recursos renovables y no renovables, cuando no estén encomendados expresamente a otra Secretaría o Departamento de Estado, y compilar, revisar y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de bienes y recursos que deben llevar otras Secretarías o Departamentos de Estado;

VIII.- Mantener al corriente el avalúo de los bienes nacionales y reunir, revisar y determinar las normas y procedimiento para realizarlo;

IX.- Proyectar las normas y, en su caso, celebrar los contratos relativos al mejor uso, exportación o aprovechamiento de los bienes federales, especialmente para fines de beneficio social.

X.- Intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles federales;

XI.- Tener a su cargo el registro de la propiedad federal, y elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la Nación;

XII.- Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones que manejen, posean o que exploten bienes y recursos naturales de la Nación, o las sociedades e instituciones en que el gobierno federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra Secretaría o Departamento de Estado;

XIII.- Organizar, reglamentar, controlar las Juntas de Mejoras Materiales de los puertos y fronteras, así como nombrar y sustituir a los funcionarios de las mismas;

XIV.- Ejercer la posesión de la Nación sobre la zona federal y administrarla en términos de ley;

XV.- Intervenir en las adquisiciones de toda clase;

XVI.-Intervenir en los actos y contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta, del gobierno federal, de los territorios federales y del Departamento del Distrito Federal, así como vigilar la ejecución de los mismos conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia;

XVII.-Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la federación a los gobiernos de los Estados y de los Territorios Federales, Municipios, instituciones o particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destinen, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia;

XVIII.-Llevar el catastro petrolero y minero;

XIX.-Intervenir en las salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar, y

XX.-Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 8o.- A la Secretaría de Industria y Comercio corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Intervenir en la producción, distribución y consumo, cuando afecten a la economía general del país, con exclusión de la producción agrícola, ganadera y forestal. Por lo que

se refiere a la distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos y forestales, cooperará con la Secretaría d Agricultura y Ganadería;

II.- Fomentar, conjuntamente con la Secretaria de Relaciones Exteriores, el comercio exterior del país;

III.- Estudiar, proyectar y determinar, en consulta con la Secretaria Hacienda y Crédito Público, los aranceles, y estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación;

IV.- Fijar precios máximos y vigilar su estricto cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular y establecer las tarifas para Prestación de aquellos servicios que considere necesarios, así como definir el uso preferente que deba darse a determina mercancías.

V.- Asesorar técnicamente a la iniciativa privada para el establecimiento de nuevas industrias;

VI.- Intervenir en las industrias de transformación, en la industria eléctrica y, conjuntamente con la Secretaría de Gobernación, en la industria cinematográfica;

VII.- Intervenir en las ventas cuando los productores nacionales las hagan directamente a compradores radicados en el extranjero;

VIII.- Fomentar y organizar la producción económica del artesanado de las artes populares y de las industrias familiares;

IX.- La protección y el fomento de la industria nacional;

X.- La investigación técnico industrial;

XI.- Intervenir en las industrias extractivas;

XII.- Intervenir en la organización, fomento y vigilancia de toda clase de sociedades cooperativas;

XIII.- Llevar la estadística general del país;

XIV.- Intervenir, en los términos de las leyes relativas, en las sociedades mercantiles, cámaras y asociaciones industriales y comerciales, lonjas y asociaciones de corredores;

XV.- Intervenir en materia de propiedad industrial y mercantil;

XVI.- Ejercer vigilancia sobre toda clase de pesas, medidas y normas;

XVII.- Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter comercial e industrial;

XVIII.- Conservar y fomentar la flora y la fauna marítimas, fluviales y lacustres;

XIX.- Otorgar contratos, concesiones y permisos de pesca y explotación recursos del mar;

XX.- Establecer las vedas necesarias para la conservación e incremento de las diferentes especies de pesca, y establecer viveros criaderos y reservas;

XXI.- Promover la industrialización de los productos pesqueros y el establecimiento de empacadoras y frigoríficas;

XXII.- Asesorar técnicamente a las asociaciones de pescadores;

XXIII.- Intervenir en la formación y organización de la flora pesquera;

XXIV.- Realizar exploraciones y recolecciones científicas de la flora y fauna acuáticas, así como de los recursos del mar;

XXV.- Establecer estaciones experimentales y laboratorios de pesca; y

XXVI.- Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 10.- A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Organizar y administrar los servicios de correos en todos sus aspectos;

II.- La administración de los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas, y su enlace con los servicios similares públicos concesionados, con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos, y con los estatales y extranjeros;

III.- Otorgar concesiones y permisos para establecer y explotar sistemas y servicios telegráficos, telefónicos y cablegráficos, sistemas de comunicaciones inalámbricas, estaciones radio experimentales, culturales y de aficionados y estaciones de televisión comerciales y culturales, así como vigilar técnicamente el funcionamiento de tales sistemas, servicios y estaciones, y vigilar su operación cuando de carácter comercial;

IV.- El otorgamiento de concesiones y permisos para establecer líneas aéreas y comerciales en la República, y la vigilancia técnica de su funcionamiento y operación;

V.- Otorgar permisos y negociar convenios para la operación de líneas internacionales;

VI.- Otorgar permisos para el uso de aviones particulares;

VII.- La administración de los aeropuertos nacionales y la concesión de permisos para la construcción de aeropuertos particulares y la vigilancia de éstos;

VIII.- Organizar trabajos y servicios meteorológicos de acuerdo con los últimos adelantos científicos destinados para la información y seguridad de la navegación aérea en la República;

IX.-Otorgar concesiones para el establecimiento y explotación de ferrocarriles, y la vigilancia técnica de su funcionamiento y operación;

X.-Administrar los ferrocarriles federales, no encomendados a organismos descentralizados;

XI -Otorgar concesiones y permisos para la explotación de servicios de auto transportes en las carreteras nacionales y vigilar técnicamente su funcionamiento y operación, así como el cumplimiento de las disposiciones legales relativas;

XII.- La vigilancia general y el servicio de policía en las carreteras nacionales;

XIII.- Intervenir en los convenios para la construcción de los puentes internacionales;

XIV.- Fijar las normas técnicas del funcionamiento y operación de los transportes y las tarifas para el cobro de los servicios públicos de las comunicaciones y de los transportes terrestres, aéreos y marítimos, y de todas las maniobras relacionadas con los mismos;

XV.- Asesorar a la Secretaría de Obras Públicas para la formulación de los programas anuales de construcción, de obras de comunicación, caminos, aeropuertos, ferrocarriles, estaciones y centrales de auto transportes de concesión federal;

XVI.- Determinar los requisitos que deban cumplir los operadores de naves aéreas y el personal de tripulación para entrar y mantenerse en servicio, as! como otorgar las licencias, permisos y autorizaciones respectivas, y

XVII.- Los demás que expresamente le fije la ley y reglamentos.

Artículo 11.- A la Secretaría de Obras Públicas corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Construir, reconstruir y conservar los edificios públicos, monumentos y todas las obras de ornato realizadas por la Federación, excepto las encomendadas por esta ley a otras dependencias,

II.-Proyectar, realizar directamente o contratar y vigilar en su caso, en todo o en parte, la construcción de las obras públicas, de fomento e interés general, que emprenda el gobierno federal, por sí o en cooperación con otros países, con los Estados de la federación, con los municipios o los particulares, y que no se encomienden expresamente a otra dependencia;

III.-Conservar directamente o contratar y vigilar la conservación, en todo, o el parte, de las obras de propiedad federal, de uso común o destinadas a un servicio público de jurisdicción federal o en cuyo uso y aprovechamiento intervenga el gobierno federal en cooperación con autoridades o empresas extranjeras, con los Estados de la federación y de los municipios, o con empresas particulares mexicanos;

IV.-Establecer las bases y normas y, en su caso, intervenir para la celebración de contratos de construcción y conservación de obras federales o de, las que señala este artículo, o asesorar a la dependencia a la que corresponda expresamente la obra;

V.-Construir y conservar los caminos federales;

VI.-Construir y conservar, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipales y particulares caminos y puentes;

VII.- Construir aeropuertos federales y cooperar con los gobiernos de los Estados y las autoridades municipales, en construcción y conservación obras de ese género;

VIII.-Construir vías férreas de construcción federal;

IX.- Los demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

Artículo 16.- A la Secretaría de la Presidencia corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Estudiar y dar forma a los acuerdos Presidenciales para su debida ejecución;

II.- Recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República;

III.- Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos, proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor provecho general;

IV.- Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deban hacerse;

V.- Planear y vigilar la inversión pública Y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal;

VI- Registrar las leyes y decretos promulgados por el Ejecutivo y los acuerdos y resoluciones del Presidente de la República, y

VII.- Los demás que le fijen las leyes y reglamentos o que le encomiende el Presidente de la República.

Artículo 17.- Al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos;

II.- Conceder o ampliar en términos de ley, las dotaciones o restituciones de tierras y aguas a los núcleos de población rural;

III.- Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y del fundo legal correspondiente;

IV.- Intervenir en la titulación y parcelamiento ejidal;

V.- Hacer y tener al corriente el registro agrario nacional así como el catastro de las propiedades ejidales, comunales e inafectables;

VI.- Conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras comunales y ejidales;

VII.- Hacer el reconocimiento y titulación de las tierras y aguas comunales de los pueblos;

VIII.- Intervenir en las cuestiones relacionadas con la cuestión ejidal y de bienes comunales en lo que no corresponda a otras entidades u organismos;

IX.- Planear, organizar y promover la producción agrícola y ganadera de los ejidos y de las comunidades con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería;

X.- Estudiar el desarrollo de la industria rural y ejidal y las actividades productivas complementarias o accesorias al cultivo de la tierra;

XI.- Intervenir en toda función destinada al mejoramiento de las tierras y de las aguas ejidales, con la cooperación técnica de la Secretaría de Agricultura y Ganadería;

XII.- Asesorar el almacenamiento y manejo de la producción agrícola y ganadera de los ejidos y de las tierras comunales;

XIII.- Manejar los terrenos baldíos y nacionales;

XIV.- Proyectar los planes generales y concretos de colonización, para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la producción rural y, en especial de la población ejidal excedente, y

XV.- Los demás que le fijen las leyes y reglamentos.

Artículo 18.- Al Departamento de Turismo, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Establecer en el interior del país, así como en el extranjero las de turismo que sean necesarias;

II.- Supervisar y controlar la transportación de turistas, del interior procedentes del extranjero;

III.- Controlar y supervisar los servicios de recepción de turistas, tanto en el interior de la República como en las fronteras, puertos marítimos, aéreos en colaboración con las Secretarías de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, y Salubridad y Asistencia;

IV.- Supervisar los servicios de hospedaje y alimentación de turistas en hoteles, casas de huéspedes, restaurantes, clubes, campos de turismo, negocios similares y establecimientos conexos que hayan sido autorizados para prestar tales servicios;

V.- Proveer, controlar y supervisar los medios que se requieran para la creación y funcionamiento de los servicios de información y auxilio para turistas;

VI.- Reglamentar, controlar y supervisar el servicio de guías de turistas y su funcionamiento;

VII.- Dirigir y controlar las escuelas para guías de turistas;

VIII.- Reglamentar, autorizar y vigilar el establecimiento de las agencias de viajes y turismo;

IX.- Aprobar, controlar y supervisar las tarifas de los servicios turísticos;

X.- Promover las medidas necesarias en beneficio del turismo, en materia de higiene y salubridad, con la colaboración de la Secretaría de Salubridad y Asistencia;

XI.- Celebrar convenios con los gobiernos de los Estados para incrementar el turismo y mejorar los servicios relativos;

XII.- Gestionar la celebración de arreglos y convenios con gobiernos empresas extranjeras que tengan por objeto facilitar el intercambio turístico en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

XIII.- Estimular la formación de organismos de carácter privado que tiendan a fomentar el turismo;

XIV.- Promover, dirigir y realizar la propaganda y publicidad en materia de turismo, tanto en el país como en el extranjero, así como la publicación de guías de la República, los Estados o de ciudades o zonas de interés especial para mejor información del turista;

XV.- Promover todos aquellos espectáculos, concursos, exposiciones, audiciones, representaciones teatrales y exhibiciones cinematográficas, así como eventos tradicionales y folklóricos que sirvan de atracción al turismo;

XVI.- Promover ante las autoridades respectivas, el otorgamiento de permisos y licencias para la caza y la pesca turísticas dentro de los ordenamientos respectivos, e incrementar los concursos de esta índole;

XVII.- Cooperar con la Secretaría de Educación Pública en la protección de monumentos históricos y artísticos de lugares históricos o típicos de interés por su belleza natural con el fin de aumentar la atracción al turismo y

XVIII.-Los demás que le fijen las leyes y reglamentos.

Lo anteriormente transcrito contiene las reformas de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que al entrar en vigor a partir del 1° de enero del presente año derogaron la anterior Ley de Secretarías de 7 de diciembre de 1946, el Reglamento de dicha Ley de 1° de enero de 1947, así como todas las disposiciones que se opongan a lo establecido por la ley, cuyas reformas hemos procedido a delinear en los anteriores párrafos.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En la exposición de motivos, el Presidente de la República señala ya la justificación y el razonamiento de las funciones específicas de las Secretarías cuya creación propone, así como las que se asignan a otras, que bien o dividen su trabajo o que definitivamente son suprimidas como el caso del Departamento de la Industria Militar.

Las razones que expone el Jefe del Estado se dirigen a la consideración de estructurar en un conjunto las disposiciones que distribuirán entre las distintas dependencias del Ejecutivo, la competencia para atender los diversos ramos de la administración pública.

En lo que respecta a la Secretaría del Patrimonio Nacional el Primer Mandatario expone que se ha tenido en cuenta que es aconsejable establecer un régimen administrativo congruente y uniforme para el ejercicio de las facultades que corresponden a la Nación, de conformidad con el artículo 27 constitucional, puesto que como lo señala nuestra tradición histórica y nuestra doctrina jurídica, la Nación tiene la propiedad originaria y el dominio directo de los bienes que enumera aquella disposición y está facultada para regular el aprovechamiento de los recursos naturales y de la propiedad.

Por lo que se refiere a la Secretaría de Obras Públicas, el Ejecutivo le señala en el proyecto la facultad de realizar y conservar todas las del gobierno no federal con excepción de las marítimas y de las hidráulicas. Igualmente, se le faculta para fijar las normas para contratar la construcción y conservación de las mismas.

A la Secretaria de Comunicaciones y Transportes se le encomienda lo relativo a la operación de los medios de transportación, y dada su importancia se la separa de la de Obras Públicas para el más desahogado cumplimiento de sus fines.

En lo que respecta al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización se le otorgan, además, las facultades necesarias para atender la colonización interior, a fin de que los dos sistemas básicos que nuestra Constitución determina para la posesión de la tierra, como son la propiedad ejidal y pequeña propiedad, pueden vigorizarse y coordinarse atinadamente.

En lo que se relaciona con el Departamento de Turismo el iniciador expone que ha juzgado pertinente crear una unidad específica, con facultades suficientes y medios adecuados para cumplir las funciones que le conciernen toda vez que el turismo se considera una actividad de especial importancia que requiere estímulo, promoción y fomento.

Por lo que respecta a las modificaciones en la antigua Secretaría de la Economía Nacional, se expone que en materia de aranceles así como de industria pesquera y cinematográfica deben ser incluidas en el programa de la Secretaría de Industria y Comercio que recobra su viejo apelativo.

Por lo que respecta a la Secretaría de la Presidencia de la República en la exposición de motivos que venimos estudiando, se dice que esta Dependencia ha venido operando con ese nombre sin estar comprendida dentro de las dependencias del Ejecutivo que establecía la ley anterior, omisión se subsana en la nueva, concibiéndola como una secretaría de planeación, coordinación y vigilancia, pero no propiamente, de ejecución. Ella atenderá programación de las actividades generales o determinadas del gobierno federal que serán ejecutadas por las demás Secretarías ampliándose de modo el radio de proyección que debe emanar de la Presidencia de la República.

En relación con los empleados del Ejecutivo, a los cuales la Ley afecta, el Ordenamiento indica que su situación no se verá transformada con motivo de la creación y organización de las dependencias, pues se dice que los asuntos que con motivo de esta ley deban pasar de una Secretaría a otra Secretaría o Departamento de Estado, permanecerán en el último trámite que hubiesen alcanzado hasta las oficinas, departamento o direcciones que los tramiten, se incorporen a la nueva dependencia del gobierno federal, con excepción de los trámites urgentes o sujetos a plazos improrrogables. El traspaso se hará incluyendo al personal a su servicio, maquinaria, muebles, archivos, etc.

EL DEBATE

En el Congreso de la Unión el proyecto de ley fue discutido de manera acalorada y el Senador Hilario Medina se mostró contra el proyecto con estos dos argumentos esenciales: a) Anticonstitucionalidad y b) Dar las mismas atribuciones a dos Secretarías de Estado: la de la Presidencia y la del Patrimonio Nacional, en lo que toca a las empresas, instituciones, comisiones descentralizadas

En la Cámara baja el punto más importante de la discusión tuvo dos ángulos, las objeciones hechas al artículo 16 relativo a las facultades del Secretario de la Presidencia de la República y las intervenciones hechas a nombre del sector obrero para que la Comisión Dictaminadora aclarara la situación en que quedarán los trabajadores de empresas descentralizadas en relación con lo que dispone la fracción 31 del artículo 127 de la Constitución y las disposiciones relativas de la Ley del Trabajo, concluyéndose en que la ley que fue aprobada no afecta los derechos de los trabajadores al servicio de las empresas descentralizadas.

Los diputados de la oposición al votar se mostraron en contra por considerar que el proyecto ampliaba facultades al Ejecutivo y por último la Ley fue aprobada por 114 votos contra 3.

De llegarse a considerar que la Ley aprobada no se sujeta por completo a la Constitución de 1917, no puede afirmarse en manera alguna que por ese hecho vaya en contra de ella, además esta nueva Ley de Secretarías de Estado no tiene rasgo alguno: que acuse una mayor intervención del Estado en la esfera de los particulares, simplemente esta-blece una mejor forma de realizar las facultades del Ejecutivo en el incontenible itinerario que señala el progreso nacional.

COMENTARIOS A LA LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DE 24 DE DICIEMBRE DE 1958. VIGENTE A PARTIR DEL 10 DE ENERO DE 1959

Horacio Castellanos C.

En otro lugar de este mismo número de la Revista, se publica la relación y el contenido de las disposiciones que durante la evolución del Estado Mexicano han regulado las instituciones que nos ocupan. Hemos considerado pertinente la observación, porque nuestro estudio en el aspecto comparativo, lo haremos únicamente en relación con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 7 de diciembre de 1946 y con su Reglamento correspondiente de 1º de enero de 1947, que precisa la competencia de dichos organismos. De tal manera que siendo muy someros los comentarios que iniciamos, quien se interese por los mismos, tiene a su alcance las fuentes en las cuales podrá profundizar su investigación.

Desde luego, queremos hacer constar que la ley en vigor se encuentra más acorde no sólo con el articulo 90 de la Carta Magna que preceptúa que será el Congreso de la Unión a través de una ley el que establezca el número de Secretarías y la distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada una de ellas, sino también con algunos de los textos constitucionales que han regulado la vida jurídica dei país, tal como se desprende del artículo 86 de la Constitución de 1857, y del 33 de las leyes centralistas de 1836, que si bien es cierto facultaba al Gobierno para elaborar un reglamento "...para el mejor despacho de sus Secretarías...", lo pasaría al Congreso para su aprobación. Es decir, es la propia ley y no un reglamento, como acontecía con el de 1º de enero de 1947, la que debe encargarse de hacer la precisa distribución de materias entre los distintos organismos de administración pública centralizada.

En efecto, la forma en que la ley derogada establecía la competencia de las Secretarías y Departamentos de Estado, no era suficiente para conocer las funciones de los mismos, siendo el reglamento respectivo el que se encargaba de distribuirlas concretamente, y aunque la fracción I del artículo 89 constitucional, confiere al Presidente de la República facultades para dictar los reglamentos necesarios para el mejor desarrollo y aplicación de las leyes, creemos que en el caso del reglamento que nos ocupa, se contrariaba el principio de la reserva de la ley y en consecuencia, el ya citado artículo 90 de la Ley Suprema que lo consigna.

Por otra parte, nos atrevemos a considerar que la idea del constituyente al establecer que fuera una disposición legislativa la encargada de distribuir los negocios a cada una de las principales dependencias del Ejecutivo, obedeció entre otras, a razones de índole política, pues si bien es cierto que este Poder por razón misma de sus atribuciones se

encuentra en contacto más directo con la realidad y por consiguiente, en la posibilidad de adoptar las medidas más idóneas para la satisfacción de las necesidades colectivas e individuales, no lo es menos que el control del Poder Legislativo al avocarse la creación de las Secretarías y Departamentos de Estado y al fijar su esfera de competencia, impide que sea el libre albedrío del Jefe del Estado el que por medio de disposiciones reglamentarias determine la distribución y más aún, la redistribución de funciones de los organismos que con él colaboran, con el peligro de que ello condujera a una ilimitada expansión de sus actividades, en detrimento de las actividades que jurídica y administrativamente corresponden a los administrados; por lo que, la intervención del Congreso en este caso y en la forma prescrita por el ordenamiento jurídico supremo, puede ser factor determinante para establecer el justo medio en las atribuciones que correspondan tanto al Estado como a los particulares. Sin menoscabo naturalmente, de que el Jefe del Ejecutivo, de acuerdo con la fracción I del artículo 71 constitucional, formule las iniciativas de leyes correspondientes, como ha venido sucediendo en nuestra historia jurídica, política y administrativa.

Como corolario a lo expresado, la ley vigente al no contrariar el multicitado artículo 90 constitucional, desde el momento en que precisa las facultades y funciones de cada Secretaría y Departamento de Estado, permite la ingerencia debida del órgano legislativo en cuanto a las bases de actuación en este aspecto del Poder Ejecutivo, protegiendo así, o cuando menos tomando en consideración a través de ese control, los intereses de los administrados.

Principiaremos pues, por dividir el texto de la ley en dos partes: una especial, que comprende de los artículos 2º al 19 y que consigna la distribución de materias entre las distintas Secretarías y Departamentos de Estado, y otra general, que como su nombre lo indica, traza los lineamientos generales de actuación de dichas dependencias. El artículo 1º, se concreta a enumerar los organismos que para el estudio, planeación y despacho de los negocios de los diversos ramos de la administración, tendrá el Poder Ejecutivo de la Federación.

Únicamente por razones de método, hemos creído conveniente iniciar nuestro estudio con el análisis de los artículos que en nuestro concepto, integran la parte general de la ley.

El artículo 20, del mismo contenido que el 19 de la ley derogada, otorga facultades a las Secretarías y a los Departamentos, para que en los asuntos de su competencia formulen los proyectos de leyes, reglamentos y demás disposiciones del Presidente de la República. Función que no requiere mayor comentario, pues constituye una de las formas de colaboración de estos organismos, conocedores directos de los problemas inherentes a sus esferas de competencia.

En virtud de que las actividades desarrolladas por las Secretarías y Departamentos de Estado son en cuanto a su finalidad de similar importancia, y como por otra parte existe entre ellas autonomía en el desempeño de sus funciones, el artículo 21 de la ley, al igual que el 20 de la que le antecede, consigna la igualdad de rango entre dichas dependencias.

En su carácter de órganos administrativos, los titulares de las Secretarías y de los Departamentos de Estado, según el artículo 22 de la ley (21 de la derogada), ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.

Por ser el Presidente de la República, el titular de las atribuciones propias del Poder Ejecutivo, las medidas que se adopten en el campo de la administración pública dimanarán de dicho titular, por lo que en este sentido "...el acto del Secretario -y con mayor razón el de los Jefes de Departamento- en sus funciones legales es un acto del Presidente de la República".[1]

De conformidad con el artículo 23, aparecen en la organización administrativa mexicana, las Comisiones Intersecretariales, que de acuerdo con las finalidades para las que sean creadas, podrán ser transitorias o permanentes.

Dichas comisiones pensamos, responden al propósito de armonizar y de realizar en la mejor forma posible aquellas actividades que por razón misma de su naturaleza, necesitan de la intervención de dos o más Secretarías de Estado y que por su importancia o por el mejor control que sobre ellas se ejerza, no se considere conveniente su realización por otro organismo, v. g., una institución descentralizada, ya que del artículo que se comenta, se desprende que la responsabilidad del funcionamiento de estas Comisiones, recaerá sobre el representante de la dependencia que haya considerado pertinente constituirla, por lo que el titular respectivo, tendrá buen cuidado de que dichas comisiones actúen de acuerdo con los fines requeridos.

Para una mejor eficiencia en el desempeño de sus labores, el artículo 24 que tiene como antecedente inmediato el 22 de la ley derogada, prescribe la facultad de cada Secretaría y Departamento de Estado para que establezcan sus correspondientes servicios de estadística especializada; pero bajo el control y con sujeción a las medidas y normas técnicas que fije la Secretaría de Industria y Comercio que en nuestro medio administrativo se ha encargado de este tipo de actividades, y cuya experiencia en esta materia, indudablemente redundará en beneficio de las demás dependencias del Ejecutivo.

El articulo 25 de la ley, consigna que "Al frente de cada Secretaría ...habrá un Secretario... y el número de Subsecretarios Auxiliares que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación..." y que "... a frente de cada Departamento habrá... los Secretarios que determine Presupuesto de Egresos de la Federación...".

[1] Derecho Administrativo. G. Fraga. 7ª Ed. Pág. 273

Es decir, que conforme con este artículo, subsisten los cargos de Secretario y de Subsecretarios auxiliares a que hacía mención el artículo 23 de la ley de 1946; pero desaparece el de Secretario General de los Departamentos Administrativos, para que de acuerdo con las actividades desarrolladas por estos organismos, se establezca el número de Secretarios que la Administración Pública considere necesarios, previa autorización del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Tal parece que la finalidad de la ley en este sentido, es la de establecer un funcionario: el Subsecretario, que supla en sus funciones de tipo político al titular de la dependencia cuando ello sea necesario, independientemente de que en materia administrativa tenga las mismas facultades que los Subsecretarios auxiliares, cuyas esferas de competencia estarán acordes con la sistematización de actividades que dentro de cada Secretaría se establezca y cuando la importancia de dichas actividades así lo ameriten. Es por ello que consideramos que la supresión del puesto de Secretario General de los Departamentos Administrativos y la creación de los Secretarios que determine el presupuesto de Egresos de la Federación, está más acorde con el tipo de estos organismos pues poseyendo facultades exclusivamente administrativas, cualquiera de ellos y en el caso que se requiera, por acuerdo del Presidente de la República podrá sustituir en sus funciones al titular del Departamento respectivo, aparte de que por las mismas razones arriba señaladas, se establezcan las esferas de competencia adecuadas para el mejor desarrollo del trabajo propio de cada una de estas dependencias.

El artículo 26 modifica parcialmente el contenido del 24 de la Ley derogada que facultaba a los titulares de las Secretarías y de los Departamentos de Estado a delegar sus funciones administrativas en casos concretos o para determinados ramos en los funcionarios subalternos. La Ley en vigor, autoriza dicha delegación y en los mismos casos, siempre que se trate de facultades administrativas no discrecionales.

Creemos que la disposición consignada en el artículo que se comenta es de gran interés, pues por una parte, al limitarse el ejercicio de facultades discrecionales, solamente a los funcionarios que de acuerdo con las leyes originalmente las detentan, el control que por razones de legalidad los órganos superiores ejerzan sobre los inferiores en los que se han delegado exclusivamente facultades regladas o vinculadas, será más efectivo y por lo tanto, más efectiva la posibilidad de responsabilizar, en caso de que fuera necesario, a los funcionarios que actuaran conforme a dicha delegación, y por la otra, quizá la más importante, como en el ejercicio de facultades discrecionales lo que interesa entre otros aspectos es la apreciación subjetiva de los hechos por parte del funcionario y en el que juega especial papel su libre albedrío para dictar o no determinada medida administrativa, la capacidad, el criterio de apreciación y otras cualidades vinculadas con las anteriores, las deben poseer en mayor grado los titulares de las dependencias del Ejecutivo, por lo que ellos son, si así lo establecen las normas jurídicas, los únicos facultados para realizar los actos discrecionales que, dentro de los límites que las propias normas imponen, puedan beneficiar a la administración y a los administrados.

El artículo 27, congruente con el 92 de la Ley Suprema, ratifica la facultad de refrendo de los Secretarios del Despacho, y se la suprime a los Jefes Departamentos Administrativos que el artículo 25 de la ley anterior les confería.

Es incuestionable que el ejercicio de decretos corresponde a aquellos funcionarios que a sus actividades administrativas aúnan otras de índole política, características propias en nuestro sistema constitucional de los Secretarios de Estado y no de los Jefes de Departamentos Administrativos quienes dependen directamente del Presidente de la República, sin estar obligados como aquéllos a dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos, o a rendir los informes que les sean requeridos por cualquiera de las dos Cámaras (artículo 93 constitucional).

De tal manera, que si el refrendo ministerial es facultad política, la ley no hace sino precisar lo prescrito por la Carta Magna que otorga únicamente a los Secretarios de Estado dicha facultad, por su carácter de político-administrativos, y reparar en esa forma el error del artículo 25 de la ley derogada que también se la concedía a los titulares de los Departamentos Administrativos, quienes como su nombre lo indica, realizan solamente funciones de tal naturaleza.

El artículo 28, igual al 26 de la ley anterior, se refiere a que cada dependencia establezca en su reglamento interior la forma de suplir la falta de sus titulares y la distribución precisa de las funciones que le son propias entre el personal que las integran. –Artículo del que pensamos, no es necesario hacer comentario alguno.

El artículo 29, es en su contenido similar al 27 de la ley anterior. Ambos se refieren al Consejo de Ministros que se integrará con los Secretarios, los Jefes de Departamento y el Procurador General de Justicia de la Nación.

Probablemente nuestra tradición administrativa y política es la que influye para tomar en cuenta cómo formando parte del Consejo de Ministros a los Jefes de Departamento y al Procurador General de Justicia, órganos los primeros que como se expresó más arriba carecen de funciones políticas, al igual que el segundo, que dentro de sus atribuciones principales, resaltan la de ser el asesor jurídico del ejecutivo federal, y el órgano lógico de relación entre éste y el Poder Judicial. Sin embargo, si nos atenemos a la letra del artículo 29 constitucional en el que se trata de que el Jefe del Ejecutivo con el Consejo de Ministros proceda a la suspensión de garantías individuales y adopte las medidas -pensamos que políticas con la consecuente trascendencia administrativa- que el Estado de emergencia o de necesidad ameriten, dicho consejo debe estar integrado por quienes políticamente son responsables, y que no son otros que los Secretarios de Estado.

Nuestra posición en este sentido, no es nada más de técnica jurídica, sino que creemos, de repercusiones prácticas ya que solamente y como líneas arriba lo hemos afirmado, podrán ser políticamente responsables quienes ejerzan funciones de esa naturaleza,

quedando excluidos tanto los Jefes de los Departamentos Administrativos, como el Procurador General de Justicia de la Nación.

Ello no supone desde luego, que no formen parte del multicitado Consejo, los funcionarios mencionados, pues es indiscutible que podrían ser de gran valor las sugestiones por ellos aportadas; pero así como carecen de la facultad de Refrendo y por lo tanto insistimos, de ser políticamente responsables, lógico es suponer que no tienen por qué acordar las resoluciones adoptadas en el Consejo Ministerial. Es decir, que tengan voz, pero que carezcan de voto.

El artículo 30 se refiere a la facultad del Presidente de la República, para aclarar las dudas o dirimir los conflictos de competencia que pudieran surgir entre las distintas dependencias del Ejecutivo. Facultad que como se ha establecido tradicionalmente, la ejercita a través de la Secretaría de Gobernación.

El artículo 31 prescribe la obligación de las Secretarías y Departamentos de Estado de proporcionarse entre sí, los informes que sean necesarios con el fin de hacer más eficaz la marcha de la maquinaria administrativa.

Después de lo anterior, iniciaremos nuestros comentarios sobre la parte la ley que denominamos especial:

Ya hemos indicado que el artículo 1º enuncia el número de Secretarías y Departamentos de Estado, que, será de quince y de tres respectivas decir, dos Secretarías y un Departamento más de los que consignaba la ley anterior.

Por otra parte, cambia la denominación de algunos de los organismos ya existentes, pues la Secretaría de Economía se convierte en Secretaría de Industria y Comercio, y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, en Secretaría del Patrimonio Nacional. En éste último caso sin embargo, se trata de un simple cambio de denominación, porque en realidad se le otorga facultades en un campo que como veremos en su oportunidad, no había sido tratado debidamente por nuestra legislación. Además, de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, se forman la de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas, creándose en realidad como un nuevo organismo, la Secretaría de la Presidencia.

En cuanto a los Departamentos Administrativos; se integra el Departamento de Turismo, cambia de nombre el Agrario que se convierte en de Asuntos Agrarios y de Colonización, en virtud de que materia se le otorgan facultades, y subsiste con las mismas funciones y denominación, el Departamento del Distrito Federal.

Destacan pues, como aspectos principales de la ley en vigor, la transferencia de funciones de unos organismos a otras, la precisión en las mismas, y el propósito de darles una

mayor atención a algunas actividades que desarrollan dentro de la Administración Pública, pues como la propia iniciativa presentada por el Ejecutivo señala, "... se ha considerado conveniente volver a estructurar en su conjunto las disposiciones que distribuirán, las distintas dependencias..., la competencia para atender los diversos ramos de la administración pública".

Así, la fracción VII del artículo 2º especifica que la Secretaría de Gobernación conducirá las relaciones del Poder Ejecutivo, no sólo con los otros Poderes de la Unión y con los gobiernos de los Estados, sino también con la autoridades municipales impulsando y orientando la creación y el funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material. Función que se concretaba, de acuerdo con el ordenamiento derogado, a conducir dichas relaciones con los otros Poderes de la Unión y con los gobiernos los Estados.

Igual acontece con la facultad que la fracción X del mismo artículo 2º, otorga a la Secretaría de Gobernación, consistente en "... recopilar y mantener al corriente la información sobre los atributos personales, académicos y técnicos de los ministros de la Suprema Corte y de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios Federales. Función tampoco precisada en el reglamento derogado.

En cuanto a dicha función, pensamos que probablemente la recopilación y el informe de los funcionarios de que se trata, se otorgó a un solo organismo, entre otras razones, por la posibilidad de integrar y uniformar los expedientes de quienes sigan la carrera judicial todavía no implantada como tal en nuestro medio jurídico; empero, consideramos que por lo que hace a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, por ser un organismo dependiente del Departamento del Distrito Federal, éste debería ser el encargado de ejercer las atribuciones arriba mencionadas, y rendir al Jefe del Ejecutivo los informes que le solicitare.

La fracción XX del artículo que se comenta, corrige la omisión de la misma fracción del reglamento de 1947, que indebidamente circunscribía las facultades de la Secretaría de Gobernación en materia de juegos, loterías y rifas al Distrito y Territorios Federales, cuando en realidad, el ejercicio de todas sus facultades, es de jurisdicción federal.

La fracción XXIII del mismo artículo, amplía y hace más explícitas las atribuciones de la Secretaría de Gobernación, en cuanto al mantenimiento del orden público, a través del control de las publicaciones impresas, las transmisiones de radio y televisión y la exhibición de películas cinematográficas.

En este renglón, nos permitimos disentir de la ley vigente, porque pensamos que sería más adecuado que el referido control lo ejerciera la Secretaría de Educación Pública, ya que es indudable que las publicaciones impresas, el radio, la televisión y el cinematógrafo,

son medios por los cuales se puede fomentar, desarrollar y elevar el nivel cultural del pueblo.

El artículo 3º que se refiere a las facultades de la Secretaría de Relaciones Exteriores, consigna en su fracción III la de "Recabar en el extranjero las informaciones técnicas y económicas que sean de utilidad para la producción agrícola e industrial del país y le permitan concurrir mejor a las labores de cooperación, intercambio y comercio internacionales".

Pensamos que las funciones de la fracción mencionada, junto con las que establece la IV del mismo artículo que alude a la promoción del comercio exterior y a la difusión en el exterior de la cultura, la agricultura y la industria nacionales, podrían ser mejor desarrolladas por una comisión intersecretarial integrada con representantes de las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Industria y Comercio, de Agricultura y Ganadería, y tal vez, de la de Educación Pública.

En cuanto a la Secretaría de la Defensa Nacional, cuyas funciones se fijan en el artículo 4º, se le atribuye competencia expresa en materia de aviación, facultad no consignada en el reglamento de la ley derogada.

Por otra parte, la fracción XIV de este articulo, establece que todos aquellos organismos destinados a la fabricación de armamentos y municiones, dependerán de dicha Secretaría, con lo que parece ser que se determina con exactitud la situación del Departamento de la Industria Militar, que sin tener las características propias de los Departamentos Administrativos, daba la impresión de que se trataba de uno de ellos.

Por lo que se refiere a la portación de armas de fuego, sigue siendo esta Secretaría la encargada de expedir los permisos correspondientes, excluyendo de su control a los empleados federales, quienes los solicitarán ante la Secretaría de Gobernación, conforme a la fracción XXII del artículo 2º.

A este respecto, no encontramos argumentos suficientes para esta duplicidad de funciones entre la Secretaría que nos ocupa y la de Gobernación; muy por el contrario, creemos que la competencia única de -la Secretaría de la Defensa Nacional, propiciaría un mejor control de los antecedentes y expedientes de aquellos que solicitasen la licencia respectiva.

El artículo 5º señala las funciones de la Secretaría de Marina concretándolas a actividades propias a mantener y salvaguardar la soberanía del país, pues en materia de flora y fauna marítimas, se transfieren sus facultades a la Secretaría de Industria y Comercio.

De tal manera, que tomando en cuenta las tareas a desarrollar por dicha Secretaría de Marina, podrían quedar incluidas dentro de las de la Secretaría de la Defensa Nacional, creando en todo caso la Subsecretaría correspondiente, lográndose de este modo, una

mayor coordinación y armonía entre el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada nacionales, instituciones que se identifican en cuanto a sus fines.

El artículo 6º, relativo a la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, reproduce la que les atribuía la ley y el reglamento derogados; sin embargo, en lo que toca a la facultad exclusiva de este organismo, para autorizar los actos y contratos de los que resulten derechos y obligaciones para el Gobierno Federal, desaparece en los términos así establecida para darles intervención a las Secretarías del Patrimonio Nacional y de la Presidencia.

Nos parece de gran interés la fracción de que se trata, porque de acuerdo con las facultades que en materia económica se les asigna a los otros dos organismos mencionados, creemos que sin detrimento de las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la política que en este renglón siga el Ejecutivo Federal, será más congruente y más acorde con los fines económicos tanto inmediatos como mediatos que persiga la Administración Pública.

El artículo 7º consigna las funciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional, antes y como ya se indicó, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

La actual denominación de esta dependencia nos parece más adecuada, no solamente por lo que hace a las facultades que anteriormente tenía conferidas, sino sobre todo por las que en materia de bienes de dominio público, de uso común y de dominio privado de la Federación detenta en la actualidad, así como las que ejerce en relación con los recursos renovables y no renovables y en la imposición de modalidades a la propiedad privada por causas de interés público.

Otro aspecto muy importante es el de las facultades de esta Secretaría para que en lo concerniente a la explotación de bienes del Estado conceda los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones correspondientes, pues el debido y único control en una de las ramas más importantes de la economía nacional, permitirá una explotación más sistemática de dichos bienes, y una mayor percepción de ingresos para el Estado, amén de las fuentes de trabajo que se originen para beneficio de la colectividad.

Todo ello y como la propia ley lo señala, con excepción de aquellos bienes que por razón misma de la actividad que sobre ellos se vaya a desarrollar, el control pertenezca a otra Secretaría o Departamento de Estado, lo que no excluye, creemos, la integración de comisiones intersecretariales que realicen una labor de supervisión.

De gran interés resulta también, la fracción XII del artículo que ocupa nuestra atención, pues faculta a la Secretaría del Patrimonio Nacional para controlar y vigilar financiera y administrativamente a todas aquellas instituciones que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la Nación, así como a las empresas de participación estatal y a

los organismos descentralizados que no estén subordinados o encomendados a otra Secretaría o Departamento de Estado.

Dicha fracción, entendemos, no sólo complementa las funciones de control y vigilancia que esta Secretaría realiza y a las que nos referimos con anterioridad, sino lo que es más importante todavía, junto con la Secretaría de la Presidencia, de acuerdo con lo preceptuado por la fracción V del artículo 16, el Poder Ejecutivo podrá ejercer un efectivo control -atribuido anteriormente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en forma por demás imprecisa por la Ley para el control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal- sobre todas las instituciones que constituyen la organización administrativa descentralizada, y que día con día ensanchan considerablemente el campo de actividad de la Administración Pública Mexicana, principalmente en el terreno económico, al grado tal, que han llegado a representar uno de los aspectos más trascendentales de la vida nacional, y que a pesar de todo, no se había logrado hasta la fecha una supervisión y un control financiero adecuados respecto a ellos.

Ahora bien, el control a que hemos hecho referencia, no implica necesariamente que se vuelva al régimen de centralización, pues en cuanto a su organización administrativa interna y al desempeño de sus funciones, tanto las instituciones de crédito de que el Gobierno forme parte como los organismos descentralizados, seguirán gozando de la autonomía necesaria frente a la Administración Pública Centralizada.

Según la fracción XVI del mismo artículo 7º, la Secretaría del Patrimonio Nacional, conjuntamente con la Secretaría de la Presidencia posee facultades para intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que efectúe la Federación, el Distrito y los Territorios Federales; así como vigilar la ejecución de las mismas.

Por otra parte, el artículo 11 confiere a la Secretaría de Obras Públicas facultades para la conservación y vigilancia de edificios públicos, de monumentos y en general, de obras de propiedad federal.

Al señalar estas funciones de la Secretaría de Obras Públicas, pretendemos resaltar la misión tan importante que en este terreno desempeña este Organismo, por lo que pensamos que en el artículo 7º fracción XVI, no se le dio la debida intervención; o en todo caso, se trata del control administrativo de las Secretarías del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, reservándose la supervisión técnica y material a la Secretaría creada con esa finalidad: la de Obras Públicas.

Además, y como ya en algunos otros casos lo hemos sugerido, una comisión intersecretarial integrada por representantes de las tres Secretarías mencionadas,

probablemente facilitaría las funciones que en este sentido corresponden a cada una de ellas.

Por lo que respecta a la Secretaría de Industria y: Comercio, antes de Economía, se le otorga la facultad de fomentar conjuntamente con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el comercio exterior del país. Función no consignada expresamente en el reglamento derogado, y establecidamente en la fracción II del artículo 8º.

Resalta por su importancia, la fracción III del mismo artículo, en la que se determina que la proyección y establecimiento de los aranceles lo realizará la Secretaría de Industria y Comercio, en consulta con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que es un hecho incontrastable que se dejaba sentir en la economía del país que la falta de coordinación entre estos dos organismos en materia arancelaria, repercutía profundamente en la economía nacional, influyendo también en este sentido, el desacuerdo entre la política impositiva de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las restricciones que a los artículos de importación y exportación establecía la de Industria y Comercio. Pensamos pues, que una labor de conjunto en el primero de los renglones marcados, y una mayor armonía en los otros dos favorecerían el auge industrial y principalmente, el económico del país.

La fracción IV del artículo en estudio, consigna en forma precisa la intervención del Estado a través de esta Secretaría en lo concerniente a evitar el alza desproporcionado en el valor de los artículos de consumo y de uso popular y en la prestación de los servicios públicos, al fijar los precios de los primeros y las tarifas de los segundos.

Es un hecho incontrastable que las medidas de policía adoptadas por los Estados modernos para salvaguardar el interés público, van más allá simple mantenimiento de la seguridad, de la tranquilidad y de la salubridad públicas. En la actualidad, es necesaria su intervención en el terreno económico, restringiendo, que no coartando, hasta cierto límite la acción individual y la libre concurrencia, para impedir que la ilimitada manifestación de estos principios, pueda beneficiar a unos cuantos en detrimento de la colectividad. Es por esto que creemos que el contenido de la fracción que se comenta, llena la función que el Estado Mexicano, en su calidad de vigilante supremo, debe realizar para la eficaz tutela de los intereses de la sociedad.

La fracción VI le confiere a la Secretaría de Industria y Comercio conjuntamente con la de Gobernación, facultades en materia de industria cinematográfica.

Cuando tratamos las facultades de la Secretaría de Gobernación, externábamos nuestro punto de vista en el sentido de que debería ser la Secretaría de Educación Pública, la encargada de intervenir en las actividades cinematográficas, por las razones que entonces apuntábamos. Insistimos pues en nuestra postura, y consideramos que en el aspecto industrial sí es conveniente la intervención de la Secretaría de Industria y Comercio, por

ser la industria cinematográfica un renglón importante en la economía del país, y hacer necesario el fomento y el control por parte del Estado.

Las fracciones XVIII a XXVI del multicitado artículo 8º, consignan la competencia de la Secretaría de Industria y Comercio en materia de flora y fauna marítimas, fluviales y lacustres, anteriormente atribuidas por reglamento derogado a la Secretaría de Marina.

Nos parece muy atinada la medida de la nueva ley en este sentido, pues una labor que abarque en su conjunto y que además sistematice aquellas actividades que fomenten cualquier tipo de industria en la República, incluyendo naturalmente al comercio, podrán ser mejor desarrolladas por el organismo creado especialmente para ello.

De tal manera que habiéndosele suprimido este renglón a la Secretaría de Marina, nos permitimos insistir en considerar que las funciones de dependencia, podrían quedar a cargo de una Subsecretaría dentro de Secretaría dé la Defensa Nacional.

Por lo que toca a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, podemos decir que detenta las mismas facultades que anteriormente se le otorgaban, salvo en materia de colonización que pasa al Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización, y en materia de pequeñas obras de irrigación que de la Secretaría de Recursos Hidráulicos se transfiere a este organismo que la finalidad es de que se opere "... de conformidad con los objetivos que en materia de producción agrícola fije esta dependencia, según la iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo".

De la que era Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y tal como ya se había señalado, se forman las actuales Secretarías de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas.

El propósito de crear una dependencia destinada *ex profeso* a la realización de obras públicas, obedece entre otros motivos a evitar "... con excepción de las marítimas y de las hidráulicas que siguen encomendadas las Secretarías respectivas... la dispersión... de múltiples procedimientos de contratación..." (iniciativa de ley) en este campo, y de concentrar un sólo organismo, la realización y conservación de dichas obras.

Así pues, de acuerdo con el artículo 10 de la ley, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, realizará todos aquellos actos relacionados con los medios de comunicación y de transportes que las necesidades del Estado y de la colectividad hagan necesarios. Por otra parte, asesorará a la Secretaría de Obras Públicas en los programas anuales de construcción de toda clase de obras de comunicación.

El artículo 11 señala las atribuciones de la Secretaría de Obras Públicas, que conforme a las fracciones V, VI, VII y VIII que se refieren a la conservación y construcción por parte de

esta dependencia de vías de comunicación, se encuentra estrechamente vinculada con la de Comunicaciones y Transportes, por lo que podría argüirse que debido a esta relación no había por qué crear un organismo autónomo, y las funciones a él encomendadas podrían desarrollarse a través de una Subsecretaría:

Pensamos sin embargo, que en este caso sí fue atinada la medida propuesta por el Ejecutivo, en virtud de que no se trata de una Secretaría encargada solamente de actividades relacionadas con la de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, sino que de conformidad con la fracción III del artículo 11, con todas aquellas dependencias del Estado que requieran la construcción de obras de propiedad federal, de uso común, o destinadas a un servicio público. Así por ejemplo, cuando nos referíamos a las funciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional, convinimos que entre otras, tuviera las de vigilar la conservación de los bienes de propiedad federal; pero que en cuanto a las medidas técnicas, fuese la Secretaría de Obras Públicas la encargada de adoptarlas, pues pensamos que entre otros fines, fue uno de los que originó su creación.

Respecto a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, cuyas funciones se especifican en el artículo 12, hemos considerado que por realizar este organismo actividades eminentemente técnicas y vinculadas primordialmente con las de fomento y producción agrícola y ganadera desarrolladas por la Secretaría correspondiente, y con las que en este sentido realiza el Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización, así como secundariamente con la Secretaría de Salubridad y Asistencia en cuanto a la dotación de los servicios de agua potable a las poblaciones, podría quedar asimilada a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, bien a través de una Subsecretaría más, o simplemente como una comisión o departamento, atendiendo a la forma original de creación de este organismo. Y nos permitimos insistir en nuestro punto de vista, por creer que debido a que las actividades de esta Secretaría dependen principalmente de la de Agricultura y Ganadería, pocas o ninguna serán las medidas de carácter político que pueda efectuar.

Nuestra posición podría objetarse aduciendo que si también colabora con la Secretaría de Salubridad y Asistencia, por qué no hacerla depender se ésta y no de la de Agricultura y Ganadería. No obstante, ya hemos señalado que la dotación de los servicios de agua potable no es su función principal, por lo que bastaría una sección dentro de la Subsecretaría o Departamento que se creara, para desarrollar tal actividad.

El artículo 13, referente a la Secretaría de Educación Pública, le otorga las mismas facultades que de acuerdo con la finalidad para la que fue creada, debe realizar. Solo queremos reiterar que en materia de radio, televisión y cinematografía y fundamentalmente en este último aspecto, hubiera sido pertinente que esta dependencia se encargara del control y vigilancia respectivos, por ser medios de difusión con los que se puede fomentar y aun elevar, el nivel cultural de la sociedad.

El artículo 14 de la ley que se comenta, establece la competencia de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que conserva las mismas funciones que se le asignaron desde que se creó como tal, es decir a partir del decreto de 18 de octubre de 1943.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, tratada en el artículo 15, también como en el caso de la de Salubridad y Asistencia, realiza las actividades propias a su finalidad, confiriéndosele solamente de acuerdo con la fracción XIII, facultades para intervenir en los asuntos relacionados con el Seguro Social, funciones que de acuerdo con el reglamento anterior, pertenecían a la Secretaría de Economía.

Pensamos que esta transferencia de atribuciones, es una atinada medida de la nueva ley, ya que en nuestro medio la seguridad social se encuentra su fundamento y desarrollo en las relaciones obrero-patronales, por lo que nadie más indicado que el órgano estatal encargado entre otras funciones, de vigilar la exacta observancia del artículo 123 constitucional, y de la Ley Federal del Trabajo, así como de ordenar y estudiar las medidas de seguridad e higiene industrial para la protección de la clase laboral, sea la que también conozca de todos los problemas que surgen con motivo de la mencionada seguridad social.

Como un organismo más dentro de las dependencias del Ejecutivo, se crea la Secretaría de la Presidencia que de acuerdo con la iniciativa de ley que se estudia, se concibe "... como una Secretaría de planeación, coordinación y vigilancia, pero no propiamente de ejecución. Ella atenderá la programación de las actividades generales o determinadas del gobierno federal, que serán ejecutadas por las demás Secretarías...".

Así, el artículo 16 establece las funciones de dicha Secretaría y que son en términos generales las de planear y vigilar tanto el gasto público y las inversiones del Poder Ejecutivo, como la de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal.

Ahora bien, es incuestionable que las funciones de esta Secretaría vienen a llenar un hueco dentro de la administración pública mexicana, pues como se indicó al comentar alguna de las actividades de la Secretaría del Patrimonio Nacional, era necesario establecer la forma efectiva de controlar las inversiones que realizan las instituciones descentralizadas y las empresas de participación estatal, que constituyen en cuanto a sus actividades de índole económica, uno de los renglones más importantes del desarrollo de la vida nacional.

Por otra parte, la planeación tanto inmediata como mediata de las inversiones públicas, es otro de los problemas que no había recibido desde el punto de vista jurídico, el tratamiento adecuado, por lo que, al otorgársele a este organismo facultades en tal sentido, los beneficios materiales que se obtengan de la conveniente y sistemática proyección

que se haga de los gastos y de las inversiones públicas, redundará indudablemente, en beneficio de los administrados y por tanto, del país en general.

Sin embargo, tomando en cuenta los antecedentes que originan la creación de esta Secretaría, y en vista de que de acuerdo con la iniciativa formulada por el ejecutivo, se le concibe como un organismo de planeación, coordinación y vigilancia, pero no de ejecución, creemos que ello se debe a que en la realización de sus actividades, depende en forma directa e inmediata del Presidente de la República, por lo cual, carece de las facultades políticas inherentes a las Secretarías de Estado, circunscribiéndose en realidad a un terreno de carácter técnico como lo es el de atender a "... la programación de las actividades generales o determinadas del gobierno federal..., ampliándose de este modo el radio de proyección que debe emanar del Presidente de la República". De tal manera pues, que en este orden de ideas, la situación de esta Secretaría dentro de la organización del Poder Ejecutivo, parece estar más acorde con la que guardan los Departamentos Administrativos, es decir, que todo hace pensar que el Presidente de la República será quien acuerde las medidas políticas a adoptar en una materia tan importante como lo es la de la planeación, control y vigilancia los gastos e inversiones públicas, auxiliado como es de esperarse de personas capacitadas en este terreno, pero cuyas decisiones por sí mismas, no surtan los efectos correspondientes.

En concreto, pensamos que más que como Secretaría de Estado, la de la Presidencia debió crearse como Departamento Administrativo, aun cuando su denominación fuese otra, v. gr.: Departamento de Planeación e Inversiones, tal como lo sugiere en su proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Mexicana, el eminente maestro, Dr. don Gabino Fraga.

Al Departamento Agrario, como ya se expresó al principio de este trabajo, se le otorga de acuerdo con el artículo 17 de la Ley, competencia en materia de colonización, anteriormente encomendada a la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Creemos adecuada la transferencia de facultades en esta materia, pues si bien es cierto que tanto la Secretaría mencionada como el Departamento en cuestión realizan actividades en íntima relación, existen problemas de tal trascendencia, que necesitan de la intervención directa del Presidente de la República para su resolución, o simplemente para el desarrollo de la política indicada, y la materia de colonización, pensamos, es una de ellas. Así lo establece la iniciativa de ley que expresa que se le otorgan al Departamento de Asuntos Agrarios las facultades necesarias para atender la colonización interior; por lo que los dos sistemas básicos que nuestra Constitución determina para la posesión de la tierra (propiedad ejidal y pequeña propiedad) puedan vigorizarse y coordinarse y complementarse atinadamente.

Por constituir el turismo una fuente de ingresos considerable para el país, las facultades que en esta materia se le concedían a la Secretaría de Gobernación y de Economía,

según la fracción 26 del artículo primero del reglamento derogado, se transfieren y además se precisan en un Departamento Administrativo que nace con la nueva ley y cuyas funciones se consignan en el artículo 18 de la misma.

Pensamos que no sólo el hecho de que el turismo sea "... una actividad de especial importancia que requiere estímulo, promoción y fomento..." como lo expresa la iniciativa de ley, fue lo que originó la creación de este Departamento, sino también y acaso más, el que como más arriba señalamos, desde el punto de vista económico representa un renglón muy importante en la vida del país. Empero, nos atrevemos a opinar que no era necesario elevar al rango de Departamento Administrativo al organismo encargado de dicha materia, porque si bien es cierto que es conveniente el fomento, la coordinación y la vigilancia de la actividad turística, como en su aspecto material es desarrollada preponderantemente por la actividad privada, pudo habérsele concedido a ésta una participación más activa, con el fin de evitar que cuando menos en apariencia, se pensara que la intervención estatal pueda perjudicar a dicha actividad particular en menoscabo de sus intereses principalmente económicos y en los que siente puede actuar con una mayor libertad. Es decir, que si a los particulares se les permitiera una ingerencia más directa en los problemas propios del turismo, éstos colaborarían más eficazmente con la administración, por lo que, creemos que hubiera bastado la integración de un organismo descentralizado, cuyo consejo de administración estuviera formado con representantes de las Secretarías de la Presidencia, de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública y de Salubridad y Asistencia, así como de aquellas Instituciones u organismos privados que se dediquen a este tipo de actividades, y, cuyo director fuese nombrado directamente por el Presidente de la República. Institución descentralizada que desarrollaría precisamente el plan de trabajo trazado en el artículo que se comenta.

Por lo que hace al Departamento del Distrito Federal, cuyas funciones se encuentran establecidas en la Ley Orgánica correspondiente, creemos que un comentario sobre el artículo 19 de la ley que se analiza, sería tan superfluo como incompleto, por lo que no se justifica el hacerlo.

Así damos por terminado el estudio que nos propusimos realizar. Nos sentiremos ampliamente recompensados en nuestro esfuerzo, si la lectura del mismo, provoca comentarios y críticas de aquellas personas que sientan como nosotros, la misma o una mayor inquietud por los problemas de nuestro país, en el que el Gobierno Federal pugna por establecer en todos los órdenes, y éste es de los más importantes, las bases sólidas de su actuación, para beneficio de la gran familia mexicana.

RAP 16, enero-marzo de 1964

DIAGNOSIS ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL

Álvaro Rodríguez Reyes

Centramos nuestro enfoque al campo de la Administración Pública Federal de México para determinar, primero, cuáles son las fallas administrativas más ostensibles que traban el desenvolvimiento económico nacional posteriormente, señalar, conforme a nuestro criterio, las medidas para hacer frente a las deficiencias localizadas en su estructura y en su funcionamiento.

Esta labor de diagnosis se circunscribe al campo administrativo del Gobierno Federal y su régimen descentralizado, sin dejar de reconocer que para completar nuestro análisis, hubiera sido deseable incluir el estudio de la administración estatal y municipal: sin embargo, esto habría ampliado considerablemente las proporciones de este trabajo. Es conveniente señalar que la esfera de investigación concerniente a los aspectos administrativos de los gobiernos estatal y municipal es tema apenas explorado, y representa, por su trascendencia y complejidad, un reto a los futuros intentos de mejorar el cuadro general de la Administración Pública del país.

De acuerdo con la nueva técnica de la organización administrativa, el método de investigación que utilizaremos en este intento será el análisis factorial, el cual nos permitirá segmentar y aislar los componentes de la administración gubernamental y localizar, en un campo específico de estudio, las deficiencias de nuestro sistema administrativo.

Habrá aspectos como el régimen funcional y el cuadro estructural, que encuentran tan estrechamente relacionados que ameritarían un tratamiento simultáneo; sin embargo, sólo por razones de presentación, se estudian en forma separada.

Captar, entonces, los eslabones débiles del sistema administrativo en la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal es nuestro propósito inmediato. La observación pretendería no sólo penetrar en el bosque, sino llegar aún a las hojas de la realidad administrativa, a fin de identificar el origen de los males, lo cual permitiría a su vez, aplicar los remedios que se estiman más indicados. Muchas de las situaciones probablemente escapen a nuestra percepción porque subyacen en el fondo de antecedentes históricos, culturales y políticos en cuyo encuadramiento se desarrolla la Administración Pública, como un trasunto de la compleja realidad de nuestra sociedad humana.

1.- Deformaciones del Régimen Funcional.

El esquema de funciones del Gobierno Federal encuentra en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado la fuente originaria de atribuciones para cada uno de los grandes compartimientos de que se compone la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal. El contenido de responsabilidad aparece en este ordenamiento en forma macro-administrativa, y para

el cumplimiento de estas atribuciones, se provee el órgano de ejecución que ha de realizarlas.

El examen del régimen administrativo del Estado desde el ángulo funcional, nos lleva a consignar las siguientes deformaciones:

a) Excesiva centralización de funciones en los niveles superiores de Jerarquía administrativa del Gobierno. El presidente de la República, los Secretarios y Jefes de los Departamentos de Estado y otros funcionarios superiores, se ven abrumados de asuntos de detalle, firmas autógrafas y audiencias que les dejan poco tiempo para la formulación de las decisiones de política directiva. El recurso de delegar funciones se ve trabado por formulismos legales que demandan atención directa y personal de los ejecutivos principales en una multiplicidad de asuntos oficiales; y la práctica más ostensible, es la dirección altamente centralizada de la actividad gubernamental.

b) Duplicación de funciones. Para citar sólo un ejemplo señalaremos que en materia de investigación económica realizan estudios las siguientes instituciones del Gobierno:

1) La Dirección General de Estudios Hacendarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
2) Dirección General de Estudios Económicos de la Secretaría de Industria y Comercio;
3) Dirección General de Planeación de la Secretaría de la Presidencia;
4) Dirección General de Economía Agrícola de la Secretaría de Agricultura y Ganadería;
5) Departamento de Estudios Económicos del Banco de México;
6) Subgerencia de Investigaciones Económicas de la Nacional Financiera;
7) Dirección General de Estudios Económicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
8) Dirección General de Planeación Estadística e Información de la Secretaría de Recursos Hidráulicos;
9) Departamento de Planeación de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
10) Otros institutos y centros de investigación semi-autónomos.

c) Imprecisión de las esferas de competencia. Aunque la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado delimita las atribuciones de cada dependencia del Ejecutivo Federal, subsisten, de hecho, ambigüedades en varios campos de la Administración Pública que provocan fricciones e invasión de funciones. Esta situación se presenta en materia de construcción de obras: casi todas las Secretarías construyen obras; fomento agrícola; Secretaría de Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos, Departamento de Asuntos Agrarios, policía; Procuraduría General de la República, Secretaría de Gobernación, Departamento del Distrito Federal, Secretaría de Comunicaciones y Transportes; y en materia de comercio exterior intervienen las siguientes instituciones: Secretarías de Industria y Comercio, de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Ganadería, de Relaciones Exteriores, Banco de México, Banco Nacional de Comercio Exterior, Comité de

Importaciones del Sector Público, Comité Coordinador de las Actividades de los Consejeros Comerciales en el Exterior y no menos de cincuenta comités mixtos de importación y exportación, cuyas atribuciones de consultoría y coordinación sobre la materia, rebasan frecuentemente su papel de organismos de asesoría e influyen en las decisiones sobre este importante campo de la Administración Gubernamental.

Este fenómeno se observa también en el régimen interno de algunas Secretarías y Departamentos de Estado debido, asimismo, a falta de claridad en la definición de sus respectivas áreas de competencia.

d) Indiferenciación de las funciones de línea y las funciones de "staff". Esta distinción en que se basa una de las técnicas más importantes de la ciencia de la administración al separar las actividades de planeación y apoyo a las decisiones, respecto a las de ejecución, no se ha aprovechado adecuadamente en el campo de la función pública mexicana. La complejidad de las instituciones ha determinado que, de acuerdo con el principio de división del trabajo, se incorporen organismos asesores para auxiliar el trabajo de los ejecutivos cuya función no se manifiesta en forma de instrucciones o de órdenes, sino en aportación de ideas e información para apuntalar las decisiones y dar vitalidad a la organización interna de las instituciones. Este recurso, reiteramos, no ha sido utilizado con la amplitud que fuera deseable en la Administración Gubernamental de México, e incluso las reuniones del Consejo de Ministros, como organismo consultivo del Presidente, están previstas sólo para los casos de emergencia señalados en el Artículo 29 de la Constitución.

e) Heterogeneidad de las funciones asignadas a algunas dependencias del Ejecutivo Federal. Aunque mucho se ha avanzado en delimitar los campos de acción de las Secretarías y Departamentos de Estado, de acuerdo con un criterio de homogeneidad, subsisten aún actividades dentro de algunas dependencias que no corresponden a la naturaleza propia de sus funciones. La Secretaría de Salubridad y Asistencia aparece a veces construyendo obras, y la de Relaciones Exteriores promoviendo el comercio internacional: la Secretaría de Gobernación interviene en la industria cinematográfica y en la autorización de sorteos y rifas y la de Industria y Comercio establece vedas para la pesca; en fin, podrían multiplicarse los ejemplos en los que se aprecia la heterogeneidad de las atribuciones asignadas a algunas dependencias del Ejecutivo, deformando, consecuentemente el régimen funcional del Estado.

2.- Fallas en la Estructura Orgánica

La evolución de la estructura administrativa del Gobierno de México nos permite apreciar cómo el desarrollo institucional del Poder Ejecutivo está ligado a los acontecimientos históricos más importantes de nuestro país. A partir de 1821 el panorama histórico nos revela que una vez consumada la Independencia, la organización del Gobierno se limitaba a cuidar del orden interno, a mantener las relaciones con el exterior, a los aspectos hacendarios y a preservar nuestra soberanía. Durante las etapas históricas de Reforma

y la Revolución, se incorporan a la estructura del Gobierno organismos para el fomento económico y para el cumplimiento de las conquistas reivindicatorias del pueblo de México. En las últimas décadas, y con una sola excepción, al iniciarse cada régimen de gobierno, se introducen cambios en la estructura del Poder Ejecutivo con la mira de adaptarla a la política estatal y a los planes nacionales de desarrollo económico y social.

El proceso evolutivo de la estructura gubernamental puede apreciarse, enseguida, a partir del México Independiente hasta nuestros días:

EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

1821 SECRETARÍAS DE ESTADO:

RELACIONES EXTERIORES E INTERIORES.
DEL DESPACHO UNIVERSAL DE JUSTICIA Y NEGOCIOS ECLESIÁSTICOS.
DEL DESPACHO DE GUERRA Y MARINA.
DEL DESPACHO DE HACIENDA.

1836 SECRETARÍAS DE ESTADO:

DE LO INTERIOR.
DE RELACIONES EXTERIORES.
DE HACIENDA.
DE GUERRA Y MARINA.

1842 SECRETARÍAS DE ESTADO:

DE RELACIONES EXTERIORES. GOBERNACIÓN Y POLICÍA.
DE JUSTICIA, NEGOCIOS ECLESIÁSTICOS, INSTRUCCIÓN PÚBLICA E INDUSTRIA.
DE HACIENDA.
DE GUERRA Y MARINA.

1853 SECRETARÍAS DE ESTADO:

RELACIONES EXTERIORES.
GOBERNACIÓN.
JUSTICIA, NEGOCIOS ECLESIÁSTICOS E INSTRUCCIÓN PUBLICA.
FOMENTO, COLONIZACIÓN, INDUSTRIA Y COMERCIO.
GUERRA Y MARINA.
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

1891 SECRETARÍAS DE ESTADO:

RELACIONES EXTERIORES.
GOBERNACIÓN.
JUSTICIA E INSTRUCCIÓN PÚBLICA.
FOMENTO.
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y COMERCIO.
GUERRA Y MARINA.

1917 SECRETARÍAS:

GOBERNACIÓN.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
GUERRA Y MARINA.
AGRICULTURA Y FOMENTO.
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.
INDUSTRIA, COMERCIO Y TRABAJO.

DEPARTAMENTOS:

UNIVERSITARIO Y DE BELLAS ARTES.
SALUBRIDAD PÚBLICA.
APROVISIONAMIENTOS GENERALES.
ESTABLECIMIENTOS FABRILES Y APROVISIONAMIENTOS MILITARES.
CONTRALORÍA.

1922 SECRETARÍAS:

GOBERNACIÓN.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
GUERRA Y MARINA.
AGRICULTURA Y FOMENTO.
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.
INDUSTRIA, COMERCIO Y TRABAJO.

DEPARTAMENTOS:

SALUBRIDAD PÚBLICA.
APROVISIONAMIENTOS GENERALES.
CONTRALORÍA.

ESTABLECIMIENTOS FABRILES.
APROVISIONAMIENTOS MILITARES.
ESTADÍSTICA NACIONAL.

1932 SECRETARÍAS:

GOBERNACIÓN.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
GUERRA Y MARINA.
AGRICULTURA Y FOMENTO.
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.
ECONOMIA NACIONAL.

DEPARTAMENTOS:

SALUBRIDAD PÚBLICA.
APROVISIONAMIENTOS GENERALES.
CONTRALORÍA.
ESTABLECIMIENTOS FABRILES.
APROVISIONAMIENTOS MILITARES.
ESTADÍSTICA NACIONAL.
TRABAJO.

1934 SECRETARÍAS:

GOBERNACIÓN.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
GUERRA Y MARINA.
ECONOMÍA NACIONAL.
AGRICULTURA Y FOMENTO.
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.
EDUCACIÓN PÚBLICA.

DEPARTAMENTOS:

TRABAJO.
AGRARIO.
SALUBRIDAD PÚBLICA.
ESTABLECIMIENTOS FABRILES Y
APROVISIONAMIENTOS MILITARES.
DISTRITO FEDERAL.

OTRAS DEPENDENCIAS:

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.
PROCURADURÍA DE JUSTICIA DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES.
GOBIERNOS DE LOS TERRITORIOS FEDERALES.

1935 SECRETARÍAS:

GOBERNACIÓN.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
GUERRA Y MARINA,
ECONOMÍA NACIONAL.
AGRICULTURA Y FOMENTO.
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.
EDUCACIÓN PÚBLICA.

DEPARTAMENTOS:

TRABAJO.
AGRARIO.
SALUBRIDAD PÚBLICA.
FORESTAL Y DE CAZA Y PESCA.
ASUNTOS INDÍGENAS .
EDUCACION FÍSICA.
DISTRITO FEDERAL.
AUTÓNOMO DE PRENSA Y PUBLICIDAD.

1939 SECRETARÍAS:

GOBERNACIÓN.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
DEFENSA NACIONAL.
ECONOMÍA NACIONAL.
AGRICULTURA Y FOMENTO.
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.
EDUCACIÓN PÚBLICA.
ASISTENCIA PÚBLICA.

DEPARTAMENTOS:

TRABAJO.
AGRARIO.
SALUBRIDAD PÚBLICA.
ASUNTOS INDÍGENAS.
MARINA NACIONAL.
DISTRITO FEDERAL.

1940 SECRETARÍAS:

GOBERNACIÓN.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
DEFENSA NACIONAL.
ECONOMIA NACIONAL.
AGRICULTURA Y FOMENTO.
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.
EDUCACIÓN PÚBLICA.
ASISTENCIA PÚBLICA.
MARINA.
TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.

DEPARTAMENTOS:

AGRARIO.
SALUBRIDAD PÚBLICA.
ASUNTOS INDÍGENAS.
DISTRITO FEDERAL.

1943 SECRETARÍAS

GOBERNACIÓN.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
DEFENSA NACIONAL.
ECONOMÍA NACIONAL.
AGRICULTURA Y FOMENTO.
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.
EDUCACION PÚBLICA.
SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.
MARINA.
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.

DEPARTAMENTOS:

AGRARIO.
SALUBRIDAD PÚBLICA.
ASUNTOS INDÍGENAS.
DISTRITO FEDERAL.

1946 SECRETARÍAS:

GOBERNACIÓN.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
DEFENSA NACIONAL.
MARINA.
ECONOMÍA.
AGRICULTURA Y GANADERÍA.
RECURSOS HIDRÁULICOS.
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.
EDUCACIÓN PÚBLICA.
SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.
TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.
BIENES NACIONALES E INSPECCIÓN ADMINISTRATIVA.

DEPARTAMENTOS:

AGRARIO.
DISTRITO FEDERAL.

1947 SECRETARÍAS:

GOBERNACIÓN.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
DEFENSA NACIONAL.
MARINA.
ECONOMÍA.
AGRICULTURA Y GANADERÍA.
RECURSOS HIDRÁULICOS.
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.
EDUCACIÓN FÍSICA.
SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.
TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.
BIENES NACIONALES E INSPECCIÓN ADMINISTRATIVA.

DEPARTAMENTOS:

AGRARIO.
DISTRITO FEDERAL.
INDUSTRIA MILITAR.

1958 SECRETARÍAS:

GOBERNACION.
RELACIONES EXTERIORES.
DEFENSA NACIONAL.
MARINA.
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
PATRIMONIO NACIONAL.
INDUSTRIA Y COMERCIO.
AGRICULTURA Y GANADERÍA.
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.
OBRAS PÚBLICAS.
RECURSOS HIDRÁULICOS.
EDUCACIÓN PÚBLICA.
SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.
TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.
PRESIDENCIA.

DEPARTAMENTOS:

ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACIÓN.
TURISMO.
DISTRITO FEDERAL.

La creciente intervención del Estado en la actividad económica del país, ha dado origen no sólo a un mayor número de Secretarías y Departamentos de Estado, sino a la aparición de múltiples organismos autónomos y semi-autónomos que tienen a su cargo la administración de importantes aspectos del desarrollo económico y social de México; consecuentemente, el cuadro institucional del Estado se ha acrecentado en forma impresionante.

En presencia de este panorama estructural del Poder Ejecutivo Federal y de las situaciones que se han creado por la magnitud y complejidad de la Administración Pública para la realización de los programas y planes nacionales, podríamos apuntar las siguientes fallas de nuestra estructura gubernamental.

a) Crecimiento sin obediencia a un plan. La expansión inusitada de las actividades del Estado, no ha dado tiempo a planear la organización administrativa del Gobierno de acuerdo con un criterio de eficiencia, proporcionalidad y armonía. La creación de nuevos organismos se ha tenido que hacer sobre la marcha y con frecuencia obedeciendo a necesidades que demandan atención urgente del Gobierno.

b) Excesiva cantidad de acuerdos directos de la Presidencia. La multiplicación de las Secretarías y Departamentos de Estado y el carácter altamente centralizado de la Administración Pública de México, ha implicado correlativamente mayores acuerdos directos del Presidente de la República con los titulares de las dependencias y con algunos directores de organismos descentralizados. Actualmente son 18 los acuerdos con las dependencias centrales del Gobierno, mas a ellos deben agregarse los acuerdos de 11 organismos descentralizados y empresas del Estado y el del Procurador General de la República que, en total, suman 30 entidades del Estado cuyos titulares recurren directamente a la Presidencia para informar u obtener la aprobación de sus decisiones. A este campo de supervisión hay que agregar el de las audiencias frecuentes que, en persona, atiende al Presidente de la República con los líderes del Congreso, los gobernadores de los Estados, los diplomáticos acreditados en el país, etc.

Obviamente, esta extensa área de supervisión y de atención personal, además de agobiadora, impráctica para los fines de lograr una eficiente dirección de la Administración Pública: porque implica una dispersión de esfuerzos, centraliza las decisiones y presiona tremendamente sobre la persona del Jefe del Ejecutivo. Este criterio se sustenta en la teoría administrativa moderna la cual establece que el máximo de personas cuyo trabajo puede supervisarse eficazmente por un ejecutivo no debe sobrepasar la cifra de diez. Tal vez pudiera interpretarse que este señalamiento hace caso omiso de la realidad política de nuestro medio: sin embargo el principio del "área de control", o sea la cuantificación de líneas directas de supervisión y mando, de acuerdo con la capacidad humana para dirigir las instituciones, tiene aplicación práctica en la mayor parte de las estructuras gubernamentales de los países que han alcanzado cierto grado de madurez administrativa.

c) Falta de uniformidad en la estructura interna de las dependencias del Ejecutivo Federal. Generalmente, las Secretarías de Estado están integradas por las Autoridades Superiores, un Secretario, uno o varios Subsecretarios y el Oficial Mayor: en seguida, y de acuerdo con un criterio de estructuración jerárquica, aparecen las direcciones generales, los departamentos, las oficinas, las secciones y las "mesas". Los Departamentos de Estado se integran en forma similar con la variante de que las Autoridades Superiores son: el Jefe del Departamento, el Secretario General y el Oficial Mayor.

El tipo de estructura de las dependencias varía no sólo en virtud de la naturaleza de sus funciones -lo cual resulta lógico-, sino en atención a formas; que se antojan caprichosas, y que carecen de uniformidad en el conjunto estructural del Gobierno Federal. Así, algunas

Secretarías incorporaron a su organización interna las funciones de Contraloría mientras que otras se estructuran a base de departamentos u oficinas con cierta independencia y que acuerdan directamente con algún funcionario superior: existen varias Direcciones que tienen sólo uno o dos Departamentos o bien, que se integran a base de oficinas aisladas: la descentralización regional se manifiesta en forma de agencias, oficinas o servicios. En fin. el resultado es que el cuadro estructural del Gobiemo Federal aparece multiforme y con diversos tipos de integración jerárquica que hace difícil precisar las líneas de mando y el agrupamiento funcional de acuerdo con cierto grado de uniformidad y coherencia.

d) Ausencia de oficinas de planeación, y de organización y métodos a nivel jerárquico adecuado. Es un principio generalmente admitido que cuando la complejidad y crecimiento de un organismo rebasan la capacidad de supervisión personal se han de establecer los servicios a la dirección, que la auxilien y asesoren en las funciones de planeación y en aquellas tareas que le proporcionan vitalidad y eficacia a la organización. En la mayor parte de los países se observa que, en su estructura gubernamental, se han incorporado organismos de planeación a nivel presidencial o adscritos al despacho del primer ministro, así como oficinas técnicas encargadas de velar por la eficacia de las operaciones administrativas del gobiemo. Dentro de la estructura del Poder Ejecutivo del Gobiemo de México, se han hecho intentos de programar la acción del Estado; la creación de la Comisión de Inversiones, primero, y después la Secretaría de la Presidencia, son ejemplos de un propósito de planeación gubernamental. Sin embargo, a nuestro criterio, la Comisión de Inversiones ubicada precisamente como organismo asesor del Presidente de la República, se concretó a planear el gasto público de inversión dejando fuera el gasto corriente y la coordinación de las políticas económicas; y por lo que corresponde a la Secretaría de la Presidencia, no obstante el haber asimilado el renglón de inversiones y haber incorporado a su estructura una Dirección General de Planeación, al concedérsele el mismo rango que a las demás Dependencias del Ejecutivo, se desvirtuó la eficacia de su acción planificadora.

Ante el panorama de la estructura impresionante de la Rama Ejecutiva del Gobiemo Federal, son inevitables los problemas de coordinación y organización que determinan la conveniencia de estudiar y planear la administración de los programas nacionales y cuidar permanentemente el mejoramiento de la eficiencia gubernamental. De ahí que hace falta la creación de organismos centrales de planeación y una oficina de organización y métodos a nivel presidencial.

e) Pulverización de la estructura gubernamental. El fenómeno de la descentralización administrativa ha dado origen a la aparición de 380 organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La adscripción no planificada de estos organismos ha provocado un crecimiento desequilibrado de la Administración Gubernamental; algunas Secretarías se encuentran considerablemente sobrecargadas de organismos, y el cuadro estructural del Gobiemo se ve deformado por la multiplicidad de entes autónomos y semi-

autónomos que, a veces, aparecen sin una línea de autoridad definida y sin el debido control, por parte de los órganos centrales del Estado.

3.- Problemas Relativos al Factor Humano.

Señalar las fallas de la burocracia es tal vez el aspecto más delicado al estudiar la Administración Gubernamental de México. Tarea difícil en la que concurren antecedentes culturales, sociológicos y políticos que influyen en la conducta de los funcionarios y empleados públicos. Y sin embargo, este tema ha de tratarse con un criterio de objetividad, porque no hay duda respecto a que el elemento humano es el factor determinante de los resultados en toda organización.

Más aún, el moderno enfoque de la administración científica se proyecta hacia las técnicas de organización del esfuerzo cooperativo, colocando en el centro del escenario de las agrupaciones funcionales, al factor humano. La política de personal es un instrumento de poderosa eficacia en la dirección de las instituciones públicas y privadas, y es axiomático que una organización no puede ser mejor ni peor que los elementos que la integran.

Una actitud despectiva respecto a la eficacia del servidor público a nada nos conduciría. El hombre es un producto del medio en que se desarrolla y no hay razón para inculpar al funcionario o al empleado del Gobierno de la ineficacia o lentitud de los asuntos públicos. Es menester que ubiquemos en el cuadro ambiental que ha dado origen a la actitud de los servicios públicos y analizar, con un espíritu de crítica constructiva, las causas determinantes de su ineficacia.

Las 305,584 plazas incorporadas a los servicios del Estado sin considerar las plazas del personal militar, de la Armada y del personal con cargo a la partida de "Honorarios" y de los eventuales, se clasifican en la forma siguiente:

a) Personal de Base
b) Personal Supernumerario
c) Personal de Confianza
d) Personal a Lista de Raya

Las primeras categorías se encuentran dentro de las disposiciones en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado. El de confianza está integrado, principalmente, por los funcionarios que ocupan cargos directivos; los trabajadores manuales y operarios se identifican como personal a lista de raya.

Quedan fuera de esta clasificación todos los funcionarios y empleados de las organizaciones descentralizadas y empresas del Estado, los que, por razones especiales

y no obstante pertenecer a instituciones del sector público, no se les considera parte de la burocracia oficial; en la mayor parte de los casos, rigen sus relaciones contractuales de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo o por las leyes bancarias correspondientes.

Dentro de este encuadramiento general veamos cuáles son, a nuestro juicio, las principales fallas en la administración del personal público federal.

a) Ausencia de una política de personal de acuerdo con normas generales aplicables a todas las dependencias. De hecho, cada Secretaría o Departamento de Estado establece su propia política de personal: los procesos de selección, clasificación, capacitación, incentivos, etc., no obedecen a una directriz central, sino a criterios independientes adoptados por cada Secretaría. Aún cuando el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión establece algunos lineamientos sobre política de personal, su espíritu es proteger los derechos de la burocracia. No es, consecuentemente, la base normativa para sustentar un servicio civil a base del sistema de méritos con las características observadas en países que han desarrollado un alto grado de eficacia en la administración de su personal público, Sin embargo. varias de sus disposiciones podrían servir al propósito de adoptar normas generalmente para mejorar la eficacia del personal burocrático e iniciar la implantación del servicio civil.

b) Formas anacrónicas de selección. Como consecuencia de lo anterior y aunque algo se ha avanzado en incorporar al servicio público personal seleccionado a base de exámenes de eficiencia, es aún frecuente la recomendación política como pauta para el ingreso a los puestos del Gobierno. Es decir, las plazas no se ponen a concurso a fin de atraer los mejores elementos después de una amplia difusión de las oportunidades de trabajo, sino que, en la mayoría de los casos, se deja al criterio particular de los jefes decidir sobre sus empleados subalternos.

c) Insuficiente capacitación del personal, previa y en el puesto. Aún cuando una persona haya sido seleccionada para ocupar un cargo de acuerdo con una prueba de eficiencia, siempre es conveniente familiarizarla con la naturaleza peculiar de su trabajo. La idea es que el empleado se capacite antes de iniciar el desarrollo práctico de su trabajo. Pues bien, este aspecto es descuidado lamentablemente en nuestras esferas oficiales; el personal de nuevo ingreso aprende generalmente preguntando a sus compañeros de oficina y casi por inercia. El adiestramiento previo es un pre-requisito de la eficacia del personal, y es por desgracia observable que a este aspecto importante de la administración del personal público, se le concede poca atención en la mayor parte de las dependencias del Ejecutivo.

d) Estrangulamiento escalafonario. En cada dependencia del Gobierno existe una Comisión Mixta de Escalafón que decide sobre los movimientos y ascensos del personal de su adscripción. Esta es, sin duda, una circunstancia favorable para que los trabajadores del Estado participen en su propio mejoramiento. No obstante, a través del tiempo se

han ido formando largas listas escalafonarias que impiden el fenómeno de capilaridad administrativa. El estancamiento del empleado público hace que pierda interés por su trabajo, que no se provoque en su ánimo el deseo de superación, debido a la falta en la estructura del escalafón que apenas si da margen para su desarrollo individual. A lo anterior debe agregarse la ausencia de una carrera administrativa que fomente en el empleado un espíritu de superación, a base de una mejor preparación técnica.

e) Deficiencia de las remuneraciones al personal público. Tal vez sea este aspecto el que más se enfatiza cuando se pretende justificar el bajo rendimiento del trabajo de la burocracia. Es desde luego razonable admitir que el móvil de la actividad personal obedece primordialmente al interés económico; y es también justo señalar que los sueldos de la burocracia son bajos en relación al actual nivel de precios. De acuerdo con los datos investigados el promedio de sueldos del empleado es de $887.00 más el sobresueldo que, en el Distrito Federal, es de 10% al cual se le deducen los impuestos, las cuotas del Sindicato, y su aportación al ISSSTE. En algunos casos la percepción de los empleados y funcionarios se incrementa por medio de compensaciones, pero esto es aplicable, principalmente, a personal con cargos directivos o para aquellos que trabajan por las tardes.

Obviamente, los bajos sueldos se traducen en una falta de estímulo para el cumplimiento eficaz y honesto de la función pública y obliga al empleado a conseguir uno o más trabajos adicionales para complementar su ingreso. Esto a su vez ha dado lugar al fenómeno del "poli-chambismo" con serias implicaciones en el rendimiento del esfuerzo de la burocracia y en la salud del empleado público. En la actualidad se han presentado más de 5,000 documentos de compatibilidad de empleos, y existen múltiples casos en que una sola persona ocupa más de dos plazas.

Justo es reconocer un avance apreciable de las prestaciones sociales y asistenciales que se conceden a los empleados públicos y a sus familiares como factor complementario de sus gastos; en últimas fechas el otorgamiento de viviendas baratas ha sido una ayuda substancial para su economía. No obstante mucho queda por hacer en el propósito de elevar las condiciones de vida del empleado público y amerita este aspecto una revisión a fondo como parte de la política administrativa del Gobierno.

f) Por último, quisiéramos añadir en este apartado varias circunstancias que afectan adversamente **la eficiencia del trabajador público**; existe paradójicamente, un exceso y una falta de personal: un exceso en virtud de la ostensible cantidad de empleados en las oficinas del Gobierno. En relación a este punto, sería ilustrativo recordar lo expresado por un alto funcionario del Gobierno hace algunos años, respecto a que, la Administración Pública de México, podría trabajar más eficientemente con la mitad de su personal. Por otra parte, el clamor de "falta de personal" para llevar los asuntos al corriente, es expresión reiterada de los jefes de la jerarquía intermedia en la Administración Gubernamental, particularmente, cuando se pretende explicar el atraso en el despacho de los negocios

públicos que, con frecuencia, adquiere caracteres pavorosos. La situación aparente resulta ser que el empleado público dedica sólo unas cuantas horas de su jornada al trabajo efectivo y hay una perceptible atmósfera de abulia y despreocupación en la mayor parte de las oficinas del Gobierno.

Por otra parte, los servidores públicos están dentro del ambiente político en que se desarrolla la Administración Pública; los desfiles, las comisiones sindicales, las recepciones a funcionarios extranjeros, los cambios de gobierno, los permisos, etc., restan tiempo y efectividad al trabajo de la burocracia en su conjunto.

4.-Deficiencias en la Coordinación Administrativa del Ejecutivo Federal.

El crecimiento del Gobierno Federal de México ha dado origen a una gran multiplicidad de instituciones que atienden a programas específicos con influencia directa en el desarrollo económico del país. Evitar las duplicaciones e integrar armónicamente la acción del Estado, constituye una tarea necesaria y urgente. La coordinación de las tareas concernientes a la actividad pública, comprenden, tanto la coordinación al nivel de las dependencias del Ejecutivo, como la integración de las funciones dentro de cada Secretaría y Departamento de Estado; implica, así mismo, la coordinación de los programas de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal con los órganos centrales del Poder Ejecutivo.

Es axiomático que en la medida que se desarrolla el esfuerzo especializado por la complejidad creciente de las actividades del Estado, mayor es el imperativo de coordinar la acción para imprimir al trabajo conjunto del Gobierno un sentido de unidad y de propósito. Está plenamente comprobado por la experiencia que la clave de la eficiencia operativa radica en la coordinación del esfuerzo; y en la esfera gubernamental, la armonización de las políticas del Estado, es la clave de la programación económica y social.

Con ser tan obvia la necesidad de coordinar la acción en todas las manifestaciones de la vida institucional la integración del esfuerzo en la Administración Pública encuentra grandes obstáculos, debido, a veces, a la persistencia del factor político, pero en la mayoría de los casos, por la forma desorganizada de las oficinas y los servicios públicos. Veamos cuáles son, a nuestro juicio, las principales fallas de carácter coordinativo en la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal de México:

a) **Métodos deficientes de comunicación intersecretarial.** El factor condicionante para una buena coordinación, es el conocimiento no sólo de lo que ocurre en una esfera determinada de competencia, sino en saber también, objetivamente, qué es lo que se está haciendo en otros campos afines. En este aspecto, es obligado señalar que los órganos superiores del Gobierno se encierran con frecuencia en formas autárquicas de acción administrativa y que antoja pensar en verdaderos feudos oficiales inspirados en intereses políticos. El Consejo de Ministros -el Gabinete, según expresión más conocida-

no actúa como organismo de coordinación, ya que por años no se reúne; quedando sólo como recurso de coordinación superior del Gobierno los Acuerdos Presidenciales que individualmente celebran los titulares de las dependencias y algunas reuniones esporádicas de los secretarios con funciones económicas.

El Informe Presidencial en algo contribuye a la tarea de armonizar el trabajo de las Secretarías y Departamentos de Estado, pero evidentemente en forma esporádica y limitada.

b) Formas débiles de colaboración en el régimen interno de las dependencias del Ejecutivo. El factor político influye en la coordinación administrativa de las direcciones, departamentos y oficinas de cada dependencia. Cierto es que la autoridad es el centro coordinador por excelencia en toda organización, pero cuando las líneas de mano no están bien definidas, los resultados no alcanzan la efectividad deseada. Queda entonces el recurso de la cooperación horizontal entre unidades administrativas a un mismo nivel jerárquico, y es aquí donde se observa una falla substancial del sistema administrativo del Gobierno. No existen generalmente las bases de colaboración recíproca, ni la información interdepartamental, ni la disciplina del trabajo en equipo que permitan y auspicien el desarrollo de una acción armónica y más eficiente.

c) Deficiente integración de los organismos descentralizados con los órganos centrales del Poder Público. El fenómeno de la descentralización administrativa es, universalmente, un motivo de preocupación del Estado moderno. En un país como el nuestro donde el Estado ha crecido horizontalmente y las entidades autónomas aumentan año tras año, surge el problema de coordinar la actividad de esa periferia administrativa. Hasta ahora los intentos del Gobierno por establecer métodos efectivos encaminados a encauzar en forma coordinada a los organismos descentralizados han dado resultados poco satisfactorios; la ley que al efecto se expidió a principios de 1947, fue inoperante; la Junta Intersecretarial establecida con el propósito de controlar estos organismos ubicada en la Secretaría del Patrimonio Nacional, nunca se ha reunido; y el panorama general revela falta de cohesión, integración y control de este tipo de entidades del gobierno, en sus relaciones con los órganos centrales del Poder Ejecutivo.

d) Falta de coordinación en los procesos operativos. La Administración Gubernamental se manifiesta en una serie de procesos que cubren una amplia esfera de funciones sustantivas y auxiliares de responsabilidad estatal. Hemos destacado en el curso de este trabajo la importancia de coordinar las políticas económicas y sociales como base para iniciar la acción planificada del Gobierno. Como complemento de ese esfuerzo, debe señalarse la conveniencia de coordinar los procesos operativos en los principales aspectos de la actividad gubernamental. Es decir, coordinar las normas metodológicas de conducir las funciones del Estado en materia presupuestal, en las compras, en la contratación del personal, en los inventarios, almacenamientos, etc.

5.-Fallas en el Proceso Presupuestal.

La respuesta a la importancia creciente del papel del Estado en el desarrollo económico-social ha sido, en buena parte, la administración centralizada y regulada, sin menoscabo de la iniciativa local. Para intentar cumplir eficazmente este propósito, el instrumento más poderoso de acción administrativa está representado por el presupuesto. Cualquiera que sea la forma de organización adoptada por los Estados contemporáneos, la tendencia en este orden se han manifestado hacia la utilización del presupuesto gubernamental para lograr el desarrollo de la economía nacional, la eficiencia en el cumplimiento de los fines colectivos, el control de la actividad estatal y como instrumento de planeación administrativa.

Con este antecedente, nos concretaremos a señalar aquí, desde el ángulo operativo, las deficiencias del proceso presupuestal, sin pretender entrar en el extenso campo de la política fiscal y financiera del Estado, ni sobre las incidencias de los ingresos y gastos gubernamentales en la economía general, tema éste tratado ya con amplitud y profundidad por distinguidos economistas de México. Más aún, nos limitaremos a consignar las deficiencias que en nuestra opinión son más ostensibles en la formulación, ejecución y control del Presupuesto de Egresos de la Federación de acuerdo con el enunciado siguiente:

a) Formulación presupuestal desligada de la naturaleza de los programas. En la preparación de los presupuestos de egresos se advierte cierta precipitación para fijar las asignaciones correspondientes a cada dependencia. El proceso piramidal en la consignación de los requerimientos de fondos a partir de las oficinas, departamentos, direcciones y secretarías, se ve afectado por la rutina burocrática sin que medie una cuidadosa discusión de los programas. La intervención del Poder Legislativo en la aprobación del Presupuesto de la Federación que es, sin duda, uno de los documentos más importantes del Gobierno, se realiza en un lapso tan corto y en forma tan superficial que, prácticamente, reduce la intervención de la Cámara de Diputados en esta materia a un mero formulismo legal, casi intrascendente.

b) Subestimación de las cifras presupuestales. Cuando se anuncia al pueblo de México el monto de las asignaciones presupuestales del Gobierno Federal, queda la impresión de que los gastos reales del Estado se ajustarán relativamente a las estimaciones incluidas en el documento presupuestal. Esto no es así; se advierte por el contrario que la estimación de los gastos se hace sin cálculo correcto de las disponibilidades fiscales y sin aproximación razonable de las erogaciones efectivas. Al observar el cuadro del gasto real en relación al presupuesto en los últimos trece años encontramos que, en promedio, se gasta un 16.6% más de lo que prevé aunque es conveniente señalar que el mayor sobregiro se observa en la deuda pública. Por lo que corresponde al ejercicio de 1962, el presupuesto original de egresos, que incluye gastos corrientes y gasto de capital ascendió a 12 320 millones de pesos, mientras que la erogación efectiva alcanzó la cifra de

$ 14,520 millones, es decir, una desviación de 2,200 millones de pesos. Esta subestimación de las asignaciones presupuestales da lugar a un enorme trabajo burocrático para la gestión de las ampliaciones líquidas o para la operación de las partidas extraordinarias y de los llamados "conceptos ajenos al presupuesto".

c) Rigidez de los procedimientos presupuestales. El ejercicio del gasto público, con base en lo que dispone la Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento es una de las actividades más complejas del sistema financiero del Gobierno Federal. La multiplicidad de partidas y conceptos especiales, la afectación de las asignaciones de acuerdo con el método anacrónico de órdenes de pago, la dispersión del presupuesto en un sinnúmero de erogaciones de carácter extraordinario y la práctica frecuente de transferencias de partidas, impiden que este instrumento de la política económica del Gobierno opere y contribuya con cabal eficacia para acelerar el desarrollo. La rigidez de los procedimientos del ejercicio fiscal incide negativamente sobre el trabajo de las oficinas públicas; la excesiva centralización de las autorizaciones, aún para erogaciones de poca consideración, determina retardo en los pagos por adquisiciones y servicios y, comúnmente, las remuneraciones del personal público de nuevo ingreso no se cubren con la oportunidad deseable.

d) Falta de universalidad en el presupuesto Al someter el Ejecutivo Federal el Presupuesto Federal de Egresos a la Cámara de Diputados, de acuerdo con lo que previene la Constitución, podría interpretarse que están contenidas en ese documento el conjunto de erogaciones del sector público. Esto no es así. Quedan fuera del Presupuesto Federal los gastos de operación y de capital de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Hasta tal punto es importante la proporción del régimen descentralizado en el gasto del gobierno, que en los últimos años, las inversiones realizadas por las entidades autónomas y semi-autónomas de la Administración Gubernamental de México, han sido superiores a las de los órganos centrales del Poder Público.

La progresiva ampliación de la actividad estatal ha dado origen, como ha sido expresado, a una gran cantidad de organismos descentralizados y empresas de participación estatal cuyos gastos corrientes y de inversión quedan, generalmente, fuera del presupuesto del Gobierno Federal dando, en consecuencia, una imagen parcial de las erogaciones públicas y auspiciando serios problemas para el control presupuestal y para lograr una visión objetiva del panorama económico de la Administración Pública.

6.-Problemas Relativos a las Adquisiciones del Gobierno.

La Administración Pública Federal de México destina una porción importante de su presupuesto a la adquisición de bienes de diversa índole, que requiere en el cumplimiento de la función pública.

Durante el año de 1962 el Gobierno Federal destinó $ 1.320'216,000.00 a este importante renglón del gasto federal, lo cual dio origen a 15,815 pedidos. Si a esta cantidad se agregan las adquisiciones de quince importantes organismos descentralizados, la cifra se eleva *a* $ 3.472'396.000.00 y el número de pedidos a 28.526. Obviamente, la suma total de las adquisiciones del sector público incluyendo al Gobierno Federal ya todos los organismos descentralizados y empresas de participación estatal rebasa considerablemente las cifras anotadas.

Es indudable que, además de la importancia cuantitativa de las adquisiciones del Gobierno, constituyen éstas un factor condicionante para la eficaz realización del trabajo en las oficinas públicas. De aquí la necesidad de asegurar que los artículos adquiridos sean los de precios más bajos. sin menoscabo de su calidad y de su oportunidad en la entrega.

El control de las compras del Gobierno ha sido motivo de preocupación desde hace ya varios años. Uno de los objetivos que motivaron la creación de la extinta Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa fue la de vigilar que las adquisiciones realizadas por las dependencias del Ejecutivo Federal se hicieran conforme a normas de economía y calidad. Este esfuerzo fue proseguido por la actual Secretaría del Patrimonio a través de la Dirección General de Inspección de Adquisiciones la cual está facultada para intervenir en todos los pedidos y contratos que realiza tanto el Gobierno Federal como los organismos descentralizados.

Los avances logrados en este importante aspecto de la Administración Pública permiten observar que algunas de las situaciones que han afectado adversamente el proceso de las adquisiciones, pueden superarse, en la medida que se adopten decisiones efectivas por parte del Poder Público.

Tales deficiencias podríamos enunciarlas en la forma siguiente:

a) Ausencia de una política central en materia de compras del sector público. Al señalar la ausencia de una política central de compras nos referimos al aspecto programático a fin de orientar esta importante función del Estado. No es sólo el problema de control o registro de las adquisiciones, sino el conjunto de normas que rigen el proceso completo de las compras: o sea, la formulación del plan de compras con su presupuesto detallado, los lineamientos básicos para su operación en todas las dependencias del Ejecutivo Federal y por todas las entidades autónomas y semiautónomas del sector público, y su registro, control y supervisión por parte de un organismo de alto nivel jerárquico con las facultades y elementos que le permitan cumplir eficazmente con tan delicada tarea.

b) Precios elevados en las adquisiciones del Gobierno. Es común la práctica de varios proveedores de presentar cotizaciones elevadas cuando se trata de venderle al Gobierno. No obstante reconocer la importancia cuantitativa de lo que el Estado les

representa como cliente en la venta de sus productos, los precios que ofrecen son con frecuencia superiores a las que conceden a los particulares. La explicación se funda en los problemas para obtener los pedidos, hacer la entrega de los productos, y lograr las liquidaciones y el pago de sus facturas. A esta circunstancia podría agregarse la práctica del cohecho para obtener los pedidos, la cual, aunque ha ido disminuyendo, no es ninguna osadía señalar que, por desgracia, es un mal aún no desarraigado de nuestro ambiente burocrático.

c) Falta de coordinación de las oficinas de compras con los almacenes e inventarios. El proceso de las adquisiciones se inicia con la requisición que formulan las oficinas adscritas a las dependencias del Gobierno a través de las Direcciones Generales de Administración respectivas. Además de la información requerida en relación a la justificación de lo que se solicita, la lógica secuencia es confrontar si no hay en existencia los artículos antes de fincar el pedido, y en este aspecto, se ha observado una falta de coordinación debido a las deficiencias de 105 inventarios y a la desorganización interna de los almacenes. Con frecuencia no se conoce con precisión lo que se tiene y se compran bienes de los que hay en existencia grandes cantidades por no llevarse un control adecuado de los inventarios. Otra falla observada dentro de este campo es que, en la fase de recepción de las mercancías, muchas veces por falta de una precisa especificación de los artículos o por dolo, se da entrada a productos que no reúnen los requisitos de calidad deseable.

El control de calidad de los bienes que adquiere el Estado, es uno de los aspectos más descuidados en los almacenes adscritos a las dependencias gubernamentales.

d) Ausencia de catálogos actualizados. Aunque es justo reconocer el esfuerzo realizado para integrar un Padrón de Proveedores para fijar las normas de precio, calidad y servicio que requiere la Administración Pública, subsisten de hecho deficiencias debido a los problemas para mantener al corriente los catálogos y a los trámites para el registro en el padrón y para la revalidación del mismo. Los proveedores inscritos hasta fines del año pasado ascendieron a 2.074. lo cual da idea de la magnitud de las firmas comerciales que abastecen al Gobierno y cuyos precios, condiciones de pago y calidades de sus productos demandan de medidas de control y orden para evitar las preferencias injustificadas y las prácticas irregulares, tal y como parece ser la fragmentación frecuente de los pedidos para eludir el control de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

e) Falta de estandarización de los bienes adquiridos. Este aspecto que podría tal vez juzgarse secundario, asume una singular importancia por la magnitud de las adquisiciones que en conjunto demanda la Administración Pública. La falta de uniformidad en los equipos, mobiliario, utilería, hace inaprovechable para una oficina determinada lo que no se utiliza en otra, por lo que gran cantidad de bienes van a agudizar el problema de los almacenes

e inventarios por la causa señalada; además, es ostensible la falta de proporcionalidad y armonía que se observa en varias oficinas del Gobierno, por falta de estandarización en el mobiliario y equipo.

7.-Anacronismo de los Procedimientos Administrativos.

El aspecto más ostensible de la desorganización administrativa del Gobierno se observa en los trámites largos y complicados en el despacho de los asuntos públicos. La falta de métodos racionales de las funciones del Estado se traduce en un desperdicio lamentable de energía no sólo de los empleados y funcionarios, sino del público que ha de esperar, pacientemente, el lento avance de los asuntos oficiales.

La inercia administrativa va paulatinamente complicando los procedimientos y creando una atmósfera de confusión. Además los trámites prolongados dan lugar, con cierta frecuencia, a que las personas interesadas en que sus asuntos caminen más de prisa, sobornen al servidor público y provoquen prioridades o privilegios en detrimento de terceros.

Aunado al tremendo desperdicio de energía humana, la ineficacia de las prácticas administrativas y la lentitud de los trámites deforman el carácter del empleado público, cuya iniciativa y voluntad se asfixian en medio de un mundo de papeles, firmas, sellos, copias, expedientes, etc., con implicaciones de hostilidad hacia la forma superior de hacer las cosas, con base en la organización científica del trabajo.

El anacronismo de los sistemas incide sobre las normas directivas de la actividad gubernamental; los funcionarios ejecutivos se ven obligados a revisar varias veces un trabajo y atender a asuntos de detalle; la rutina crea un espíritu de conformismo; se da margen a que intereses emboscados en los trámites tortuosos deformen las relaciones del empleado con el público, y el "burocratismo" se apodera de las mentes, anegándolas en pantano de inutilidad y aburrimiento, Podríamos, entonces, en una expresión un tanto exagerada haber sugerido como título de este apartado: "La importancia de las oficialías de partes en el desarrollo económico", con la idea de enfatizar que la falla administrativa en los procedimientos administrativos se inicia en la recepción de la correspondencia y se sigue a través de todo el largo proceso de la acción burocrática, afectando adversamente el funcionamiento de la maquinaria administrativa del Estado.

Señalar las deficiencias en este aspecto de la Administración Pública tiene, por tanto, un carácter meramente ilustrativo porque los trámites burocráticos constituyen un trasunto de las fallas de organización del gobierno que hemos examinado previamente. Tales deficiencias son, a nuestro juicio, las siguientes:

a) Carencia de oficinas de organización y métodos. Hemos expresado reiteradamente que uno de los instrumentos más valiosos para conducir las instituciones, con un sentido

de orden y eficiencia, son las oficinas encargadas de planear la administración de los programas y de velar permanentemente por la revitalización de los sistemas y prácticas administrativas. Estas oficinas forman parte del conjunto de organismos auxiliares del principal funcionamiento ejecutivo y no tiene por lo tanto, autoridad de línea. Infortunadamente no se cuenta con la mayor parte de nuestras dependencias gubernamentales con este tipo de organismos y cuando se intenta un propósito de reorganización se recurre, generalmente, a los funcionarios ejecutivos, a los que realizan funciones de línea, a fin de poner en práctica los proyectos tendientes a mejorar la eficiencia. Esta forma de atacar el problema del anacronismo en los métodos del trabajo gubernamental, no es, a nuestro juicio el más correcto; porque generalmente el funcionario que tiene responsabilidad de línea se ve presionado por cúmulo de tareas inherentes a su cargo y no tiene tiempo ni oportunidad reflexiva para estudiar e idear los mejores sistemas de trabajo. Además, el carácter de la organización es el de ser un proceso continuo, y demanda en consecuencia, una constante revisión que debe ser responsabilidad, de un organismo *ad hoc,* que aúne a su especialización, el apoyo de la autoridad superior para implantar sus recomendaciones.

b) Ausencia de una Oficina Superior de Organización y Sistemas. Tan importantes como son las oficinas de organización y métodos en el régimen interno de cada dependencia, lo es la de un organismo ubicado al nivel de las oficinas auxiliares del Jefe del Ejecutivo. No obstante la magnitud y complejidad de nuestro aparato estatal, no hay tampoco un órgano auxiliar que a la manera de una consultoría administrativa permanente, tenga a su cargo lograr se apliquen los sistemas más idóneos y se introduzcan los cambios más convenientes a la organización del Estado.

c) Falta de aprovechamiento de los métodos para simplificar el trabajo. El problema de los trámites administrativos no reconoce fronteras. Los trámites constituyen una preocupación universal porque corren parejo con el fenómeno de la burocracia. Pero, indudablemente, varios gobiernos han logrado aplicar métodos que se han traducido en una operación administrativa más ágil y en economía de esfuerzo y dinero. Esas experiencias sólo débilmente se han podido aprovechar en nuestro país y las autoridades superiores prefieren, generalmente, no alterar el modo tradicional de hacer las cosas por parte de los empleados más antiguos del Gobierno.

d) Incipiente participación de la asesoría técnica en esta materia. En respuesta a la necesidad de organizar administrativamente el Estado, en varios países se sigue la práctica de contratar los servicios de técnicos en organización administrativa que realizan proyectos específicos de acuerdo con las necesidades de las entidades públicas y normalmente con base en un contrato de servicios. Esta práctica se ha intentado en nuestra Administración Pública en forma esporádica y con muchas limitaciones. La razón principal ha sido la de que, la mayor parte de los despachos encargados de realizar proyectos de organización y sistemas, están más bien orientados a la empresa privada, y no resulta fácil conciliar su aportación técnica, con la habilidad política que demanda la

introducción de nuevos métodos de trabajo en el ambiente burocrático. Además, como todo intento de reorganización implica a veces un fuerte costo -aunque cuesta incomparablemente más la desorganización-, no se cuenta por lo general con la asignación presupuestal disponible para este propósito y esta circunstancia impide, desde luego, la posibilidad de eslabonar los esfuerzos de la asesoría técnica para este tipo de proyectos en las esferas oficiales.

e) Desatención a las iniciativas y sugestiones de los empleados públicos. Es obvio que quien mejor conoce de un trabajo determinado es la persona encargada de realizarlo; el contacto con una tarea efectuada, cotidianamente, permite, en ciertas circunstancias y desde luego cuando no se ha formado una rutina burocrática, lograr que sea el propio empleado el que aporte las mejores soluciones a los problemas de organización y procedimientos. Cuando estas iniciativas se estimulan y se premian adecuadamente, constituyen un factor de progreso para las instituciones. Este recurso, no es aprovechado convenientemente para mejorar nuestra administración pública y por lo general no se presta mucha atención a las ideas de los empleados, quienes contemplan con indiferencia las "colas", el papeleo y la rutina, como si no fuera parte de su personal responsabilidad el mejoramiento de la eficiencia en su trabajo.

f) Falta de continuidad en el esfuerzo para simplificar los trámites. La posibilidad de éxito en un propósito de simplificar los procesos de tramitación, radica, por una parte, en la selección cuidadosa del campo de actividades administrativas donde se proponga instaurar los proyectos de organización, y por la otra, en la persistencia del esfuerzo para evitar que se vuelva a los sistemas antiguos. Es común observar que las medidas que los funcionarios adoptan durante su ejercicio, cuando adviene un cambio en el régimen de gobierno se desvanecen, porque los nuevos titulares generalmente traen nuevas ideas y nuevas formas de actuar. Esta falta de continuidad en los propósitos de simplificación va aparejada, con frecuencia, a una deficiente selección del área administrativa que se pretende mejorar, porque cuando la elección se hace adecuadamente, arraigan los nuevos sistemas y es difícil entonces regresar a las antiguas prácticas de trabajo.

8.-La Moral Administrativa.

Hubiera sido cómodo eludir en este trabajo el tratamiento de este tema cuya delicadeza compromete la más aguda percepción y da margen a incurrir en señalamientos que pudieran provocar una controversia insubstancial e infructuosa. Mas el empeño de identificar los males de la Administración Pública nos ubica en un campo de responsabilidad en que es imperativo considerar, desde un plano académico, un factor que es causa y efecto de la desorganización administrativa del gobierno.

Es común considerar la corrupción administrativa como uno de los vicios más perniciosos de la actividad del Estado. Sus implicaciones lo hacen incidir en la mayor parte de las manifestaciones colectivas.

Una actitud filosófica pretendería apreciar la corrupción administrativa como un trasunto de la inmoralidad social; la fuerza ambiental determinaría entonces la conducta de los funcionarios y empleados del gobierno y sería preciso modificar las condiciones del medio imperante, para corregir después las fallas concernientes a la ética administrativa.

Probablemente, si pudiera observarse la interacción de fuerzas que operan entre la Administración Pública y el medio social, se apreciaría que la conducta del servidor público responde a un conjunto de motivaciones que se derivan, tal vez, del ambiente colectivo. Incluso, de acuerdo con cierta escala de valores, podría el funcionario interpretar como legítimo el aprovechar la oportunidad que le brinda un puesto público para lograr beneficios en provecho personal, en la medida que estime que no está causando ningún perjuicio aparente; la sociedad tal vez no contemplaría indebido que el servidor público lograra un súbito enriquecimiento con negocios "limpios" y probablemente lo aceptaría con beneplácito. Es más, quizá si no lo hiciera se haría acreedor a un dicterio enojoso.

En medio de estas reflexiones ¿cabría señalar un código moral para el funcionamiento público? ¿Puede la sociedad señalar rumbos de moralidad al Gobierno?

Es indudable que el papel que le toca jugar al Estado contemporáneo en la conducción de la vida colectiva, se extienda a las manifestaciones de la ética personal; la influencia del Estado en el modo de actuar y reaccionar de la gente depende mucho de la respetabilidad, eficacia y responsabilidad del propio Estado como autoridad pública. Cuando el pueblo encuentra en los funcionarios o empleados del Gobierno genuinos defensores de sus intereses, la respuesta de solidaridad y afecto se desborda por encima de convencionalismos oficiales.

Nuestra Administración Pública es producto de una Revolución que costó innumerables sacrificios: las desviaciones transitorias en que se pudo haber incurrido han encontrado o encontrarán pronto una respuesta condenatoria: la energía, imaginación y talento de nuestro pueblo es fuente inagotable de rectificaciones.

Obviamente, la moral administrativa no florece en un medio de anarquía y desorganización. Por ello consideramos que al racionalizar la Administración Pública, se podrá frenar el peculado y la confabulación en la medida que la decisión del Poder Público haga prevalecer los interesen del pueblo a los de aquellos que deforman su posición de servidores públicos. Esa decisión encontrará una respuesta vigorosa en la aspiración colectiva, porque es ya un clamor persistente del pueblo el ver dignificada la función pública a través de nuevas formas de gobierno que impulsen y fortalezcan nuestro desarrollo económico creando

un espíritu de confianza entre gobernados y gobernantes; y en este intento, cabría preguntar si basta la perspectiva de aplicar con rigor la Ley de Responsabilidades contra funcionarios y empleados públicos, sin llevar a cabo la modificación a fondo de la Administración Pública por lo que atañe a su estructura, a su funcionamiento y a sus métodos de operación.

La identificación de los problemas de la Administración Pública que han quedado expuestos y que, a nuestro criterio son los que revisten una mayor importancia, obliga a presentar un esquema de ideas y propuestas que pueden servir de pauta para su resolución. Consecuentes con este señalamiento, intentaremos en el próximo número de la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA proponer algunas sugerencias para reorganizar administrativamente la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal de México.

RAP 17, diciembre de 1964

LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL

INTRODUCCIÓN

Cualquier intento de modificar situaciones creadas de la vida social, da origen a cuestiones debatibles, y en el caso de la reforma administrativa del Gobierno, no sólo adquiere tal carácter al incidir sobre condiciones pre-establecidas, sino porque todo cambio que afecte a la organización y funcionamiento del Estado tiene, por lo general, implicaciones de orden político.

Aún más corremos el riesgo de caer en la posición de un "reformismo" intrascendente fustigado por la corriente progresista que se inspira en una filosofía política de acción revolucionaria. Frente a este riesgo, quisiéramos aprovechar este breve exordio para precisar que nuestra concepción de la reforma administrativa está eslabonada a la idea de operar los cambios en la Administración Pública que está exigiendo la nueva estructu-ra económica y social de México; es decir, consideramos este intento encaminado a rehabilitar y dar continuidad al proceso evolutivo del país, para consolidar e impulsar los avances del Estado en el campo de la actividad económica.

Es obvio que una reforma administrativa deba substanciarse y ser formalizada por una reforma legal que exprese la voluntad del poder público en ese sentido; pero obvio es también que ni la norma jurídica, ni la proclama política ni los planes de desarrollo tienen la virtud de administrarse solos. Es a través de la Administración Pública que el Estado opera sus programas, realiza sus metas y ejerce también sus atribuciones. De aquí la importancia de enfocar nuestra atención al problema de la eficiencia de la actividad

gubernamental y específicamente, tratar de identificar las principales fallas de nuestro sistema administrativo, a fin de presentar, como consecuencia, un cuadro de medidas tendientes a mejorar la organización y el funcionamiento de la administración estatal.

Para ese objeto, el método que utilizaremos consistirá en segmentar y observar aisladamente los campos principales de la actividad administrativa del gobierno pero sin perder de vista la perspectiva integral de la reforma. No vamos a concretarnos a la simple propuesta para una redistribución de funciones entre las Secretarías y Departamentos de Estado; trataremos por el contrario, de penetrar en la estructura misma de la administración gubernamental, analizaremos los problemas concernientes al factor humano, a la planeación y coordinación de la actividad estatal, a los aspectos del proceso presupuestal y al de las compras y adquisiciones del gobierno y por último nos referiremos a los sistemas de trabajo en las oficinas públicas.

La premisa condicionante de una reforma administrativa es la propia capacidad innovadora del Estado. En tanto el impulso no surja de una conciente política gubernamental, proyectada a la tecnificación de la maquinaria administrativa y a elevar la eficacia de los procesos operativos, no podrán esperarse resultados satisfactorios. Mas no debe esto interpretarse en un sentido unilateral. La reorganización administrativa no sólo ha de partir de un propósito oficial, sino también de una genuina aspiración del pueblo. El factor educativo y la moral pública juegan, sin duda, un papel destacado en esta tarea. La exigencia de los ciudadanos para racionalizar y moralizar la administración, presiona sobre el poder público para emprenderla. Sin embargo reiteramos que la reforma administrativa, debe construir parte substancial de la política superior del Gobierno conforme a un plan integral y llevada a sus últimas consecuencias, con un alto sentido de responsabilidad nacional.

Para fines de presentación haremos aquí, al tratar cada uno de los factores que influyen en nuestra Administración Pública, una enunciación general de los principales problemas para indicar después las medidas que a nuestro juicio podrían aplicarse a su solución.

I.-EL CUADRO FUNCIONAL DEL ESTADO

El examen del régimen administrativo del Estado, de acuerdo con la ubicación y forma en que se ejercen las funciones, nos permite consignar las siguientes deformaciones.

1º- Una concentración excesiva de las funciones en los niveles superiores de la jerarquía administrativa, lo cual se traduce en una dirección altamente centralizada de la actividad gubernamental.

2º- Se observa una duplicación frecuente de funciones y falta de precisión en las esferas de competencia. Para ilustrar esta duplicidad e interferencia de atribuciones, señalaremos que en materia de comercio exterior intervienen múltiples organismos e instituciones del

gobierno. Es también ostensible la duplicación en materia de crédito a la agricultura, en la construcción de obras públicas y en otros campos de la Administración Pública.

3º- No existe una clara diferenciación de las funciones de línea y las funciones de asesoramiento, en la cual se basa una de las distinciones más importantes de la administración moderna.

4º- Encontramos una asignación heterogénea de funciones. Solo para ejemplificar este punto podríamos señalar que de acuerdo con la actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, parece impropio que la Secretaría de Gobernación maneje aspectos de rifas y sorteos, o que la Secretaría de Salubridad y Asistencia construya obras públicas.

Hasta aquí la enunciación de los problemas relativos al cuadro funcional de la Administración Pública. Veamos ahora cuáles son nuestras sugerencias sobre esta materia:

1º- Desde luego, fomentar la práctica de la delegación de autoridad. Dentro de las condiciones políticas que han determinado un carácter centralizado en el ejercicio del poder público, podría intentarse un esfuerzo tendiente a lograr que se confieran a las jerarquías intermedia e inferior de la Administración Estatal mayores responsabilidades. La tónica en este esfuerzo sería impuesta por la formación administrativa del funcionario y por la naturaleza de las facultades que deban delegarse.

2º- Debe tratarse de eliminar la duplicación de funciones. Esto implica un minucioso análisis para determinar donde surgen las interferencias más ostensibles. Hemos ya señalado algunos casos, pero sin duda existen otros más, donde aparecen las duplicaciones y dan margen a fricciones entre dos o más organismos del Estado.

3º- Se requiere también diferenciar y armonizar las funciones asesoras con respecto a las de ejecución. Esta idea se deriva de la observación de que el funcionario público se ve obligado a emplear la mayor parte de su tiempo a atender los asuntos cotidianos y firmas inherentes a su cargo, quedándole poco tiempo para reflexionar y obtener la información conducente a apoyar sus decisiones.

Y finalmente, dentro del aspecto funcional de la Administración Pública Federal, se sugieren revisar la actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y además ordenamientos afines con la mira de corregir la heterogeneidad del cuadro actual de funciones.

II.- LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL GOBIERNO FEDERAL

Proyectamos ahora nuestro análisis a un aspecto más profundo de la Administración Pública y de mayores implicaciones en un propósito de reforma administrativa; nos referimos a los cambios a la estructura orgánica de la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal.

La progresiva intervención del Estado en la actividad económica ha dado lugar a la creación no sólo de un mayor número de Secretarías y Departamentos de Estado, sino de múltiples organismos descentralizados y empresas de participación estatal. El cuadro institucional del gobierno a partir de 1925, se ha acrecentado en forma impresionante.

El examen de esta organización administrativa vigorosa y dinámica nos permite hacer las siguientes observaciones:

1º- El crecimiento de la estructura administrativa del Gobierno se ha desenvuelto sin obediencia a un plan. Esto tal vez podría explicarse por la expansión inusitada de las actividades del Estado. Las cosas han tenido que hacerse sobre la marcha, y con frecuencia, han surgido nuevos organismos en respuesta a las necesidades y programas urgentes de orden colectivo. El resultado ha sido la pulverización administrativa de la acción estatal con los problemas inherentes a la coordinación y control del sector público descentralizado.

2º- La expansión de la estructura orgánica del Estado se ha traducido en una cantidad excesiva de acuerdos que atiende personalmente al Jefe del Ejecutivo. Obviamente, esta amplísima área de supervisión en la jerarquía superior del Gobierno es, además de agobiadora, impráctica para los fines de una eficiente dirección y coordinación de la Administración Pública. Esto es explicable, porque entraña una dispersión del esfuerzo, porque centraliza las decisiones y porque, irremediablemente, presiona sobre la energía física y nerviosa del Jefe Superior de la Administración Estatal.

3º- Otra observación sobre este aspecto estructural, es la falta de uniformidad en la organización interna de las dependencias del Ejecutivo Federal. Esto no significa que la organización de cada Secretaría o Departamento de Estado no deba variar según sea la naturaleza de las funciones a su cargo. Lo que deseamos enfatizar es que la integración de las dependencias en direcciones, departamentos, oficinas, etc., aparece frecuentemente deforme y con diversos tipos de relación jerárquica que hace difícil precisar las líneas de autoridad y los agrupamientos funcionales.

Por último, dentro de la actual estructura del gobierno, no se cuenta con instrumentos administrativos para la planeación a un nivel jerárquico adecuado que haga eficaz la acción previsora del Estado. En nuestra Administración Pública se han hecho ya algunos intentos para incorporar a su estructura, organismos de programación y para coordinar

las políticas económicas. Uno de esos intentos fue la creación de la actual Secretaría de la Presidencia que asimiló a la Comisión de Inversiones e incorporó en su organización interna a la Dirección General de Planeación. Sin embargo, este esfuerzo ha tenido alcances limitados.

A fin de hacer frente a las deficiencias señaladas en la estructura orgánica, las sugerencias que haremos implican una transformación substancial del aparato administrativo del Gobierno. Al bosquejar este tema no escapa a nuestro entendimiento el cúmulo de problemas de diversa naturaleza que habría de vencerse. Transformar la estructura de la Administración Pública, es tarea de enorme complejidad que presupone: el estudio a fondo de la organización y funcionamiento de cada dependencia del Ejecutivo Federal, apoyo político y financiero y actualización de los ordenamientos jurídicos más importantes.

Con este antecedente, las ideas que presentaremos con la mira de modernizar la maquinaria administrativa del Ejecutivo Federal y de acuerdo con las observaciones previamente anotadas, son del orden siguiente:

1º- Iniciar el propósito de planear la estructura administrativa del Gobierno. Esto es, que al lado de cualquier programa o plan de desarrollo socioeconómico que emprenda el Estado, debe también planearse la organización del instrumento que ha de realizarlo; lo cual implica evaluar sus posibilidades de ejecutar eficientemente los propósitos para los que fue creado, establecer las bases de coordinación con otros organismos y asegurar las medidas para el control de sus operaciones. Cada nuevo organismo debe someterse a un enjuiciamiento previo para determinar si no duplica o interfiere la acción de otros ya establecidos.

La tarea de planear la organización administrativa del Estado ha de ser de carácter permanente, en respuesta a la naturaleza dinámica de la función gubernamental.

2º- Fusionar algunas dependencias que integran el cuadro superior de la Administración Pública con objeto de coordinar mejor la acción de Gobierno y reducir el número de acuerdos directos que atiende el Jefe del Ejecutivo. Es una experiencia ya conocida que cada vez que adviene un nuevo régimen de gobierno, se expresa la necesidad de crear nuevas dependencias. Si el comercio exterior, el control de los organismos descentralizados o el renglón de las subsistencias, representan actividades importantes dentro de la función pública, se procede luego a sugerir, para atenderlas, la creación de nuevas Secretarías o Departamentos de Estado.

Nuestro criterio a este respecto, es que no sólo es improcedente crear nuevas dependencias del Ejecutivo Federal, sino que, por el contrario deben reducirse, integrando varias de ellas que atienden actualmente a funciones similares. Como complemento derivado de una reestructuración, de esta naturaleza, deberá promoverse el

establecimiento de subsecretarías en el régimen interno de cada dependencia, de acuerdo con un criterio funcional.

Consideramos que al reducir el número de funcionarios con los que el Presidente acuerda directamente se facilitará la coordinación del esfuerzo y se obtendrá un control más adecuado en la ejecución de la política gubernamental.

3º- Es también conveniente revisar la organización interna de las dependencias federales para adaptarla conforme a un criterio funcional y con líneas de autoridad, bien definidas.

4º- Una de las medidas más importantes para racionalizar la Administración Pública, consiste en incorporar a la estructura gubernamental el sistema orgánico encargado de la planeación socio-económica. Sería este un instrumento administrativo encargado de formular los programas y planes del gobierno con base en información cuidadosamente encauzada.

La idea sería crear un Consejo Nacional de Planeación Socio-económica con una Oficina Central de Planeación que constituirá su órgano técnico, y cuyo núcleo administrativo podría estar representado por la actual Secretaría de la Presidencia, exceptuando sus actuales funciones de carácter operativo. Volveremos sobre este tema, por la gran trascendencia que representa en los futuros propósitos de programación gubernamental.

5º- Por último, al señalarse el fenómeno del crecimiento en el sector público descentralizado, se ha hecho referencia también a los problemas de coordinación y control a que ha dado origen el surgimiento progresivo de entes administrativos autónomos y semi-autónomos.

Nuestra sugerencia a este respecto, consiste en establecer **organismos de control financiero**, que a la manera de consorcios, orienten y coordinen a grupos de empresas, de acuerdo con un criterio funcional. Es decir, habría un organismo de esa naturaleza para cada una de las principales actividades económico-sociales.

Esta idea se sustenta en los principios que rigen la división del trabajo y la concentración del esfuerzo. Los organismos de control financieros no tendrían funciones operativas sino de promoción, vigilancia y coordinación, los cuales actuarían a su vez con el carácter de comités consultivos para los asuntos relacionados con la marcha diaria de las empresas o instituciones descentralizadas.

Serían estos organismos equiparables a los "entes de gestión" de la Administración Pública Italiana, donde se ha experimentado con éxito este recurso administrativo para coordinar, controlar y promover las empresas del Estado.

En suma, nuestras sugerencias para reestructurar la Rama Ejecutiva del Gobierno Federal se proyectan en cuatro direcciones:

PRIMERO: Fusionar algunas Secretarías y Departamentos de Estado de acuerdo con un criterio de homogeneidad en sus funciones, y con el propósito de limitar el ámbito de supervisión personal del Jefe de la Nación.

SEGUNDO: Crear, dentro de la estructura de cada dependencia, el número de subsecretarías que, de acuerdo con la importancia de los agrupamientos funcionales, demanden atención especializada.

TERCERO: Incorporar a la estructura administrativa del Gobierno Federal el Consejo Nacional de Planeación Económica y Social con su órgano técnico encargado de preparar los planes y programas, la Oficina Central de Planeación. Concomitantemente promover el establecimiento de oficinas de planeación dentro de cada dependencia del Ejecutivo y en las más importantes empresas del Estado.

CUARTO: Establecer organismos de control financiero que actúen a nivel jerárquico apropiado, con funciones de promoción, coordinación y control del sector público descentralizado.

III.- EL FACTOR HUMANO DE LA ADMINISTRACIÓN

Indudablemente, el factor humano es determinante de los resultados en todo tipo de organización. De aquí que el acento de la administración científica se ubique en la política de personal como elemento de señalada importancia para la dirección eficaz de las instituciones. Es axiomático que una organización no puede ser mejor ni peor que los elementos que la integran.

Actualmente existen en el Gobierno Federal 320,000 plazas (que corresponden al personal de base, supernumerario y con cargo a la partida de salarios); esto es sin considerar las plazas que corresponden al Personal Militar, al de la Armada, las plazas eventuales y aquellas que se cubren con cargo a la partida de "Honorarios".

Quedan fuera también de esta enunciación las plazas de los funcionarios, empleados y operarios de los organismos descentralizados y empresas del Estado, los que no obstante pertenecer a instituciones consideradas dentro del público, rigen sus relaciones contractuales, principalmente, de acuerdo con la Ley Federal del Trabajo o por la Ley General de Instituciones de Crédito.

Dentro de este encuadramiento general, las principales fallas localizadas en el campo de la administración del personal público federal, pueden consignarse en la forma siguiente:

1º- No existe una política central de personal, en función de normas generales de aplicación uniforme para todas las dependencias. De hecho, cada Secretaría o Departamento de Estado, establece su propia política de personal; los aspectos de selección, capacitación, prestaciones e incentivos, etc., no obedecen a una directriz central, sino a criterios más o menos autónomos adoptados por cada dependencia.

2º- Se siguen métodos anacrónicos para la selección del personal. No todas las plazas administrativas se ponen a concurso a fin de atraer al servicio público los mejores elementos, y con frecuencia, es la recomendación política la pauta decisiva para el ingreso a los puestos del gobierno.

3º- Es observable una insuficiente capacitación del personal, tanto por lo que se refiere a su preparación antes de asumir sus funciones como estando ya en el puesto, para fines de superación técnica y administrativa. Es decir, no existe una carrera administrativa que fomente en el empleado un espíritu de superación, a base de una mejor preparación técnica.

4º- Persiste un fenómeno, que podríamos calificar de estrangulamiento escalafonario el cual da lugar al estancamiento del empleado público y, en consecuencia, a que pierda interés por su trabajo. Aunque existen Comisiones Mixtas de Escalafón que dictaminan sobre los movimientos y ascensos del personal en cada dependencia, el hecho es que han formado largas listas de turno para las promociones, debido a una mala estructura del sistema escalafonario.

5º- Tal vez el aspecto que más se enfatiza cuando se pretende justificar el bajo rendimiento del trabajo en la burocracia, es la deficiencia de sus remuneraciones. Sobre este particular, debemos puntualizar que los sueldos de los servidores públicos son relativamente bajos de acuerdo con el actual costo de la vida, toda vez que en promedio, solo alcanza la cifra de **$870.00** mensuales más el 10% de sobre-sueldo en el Distrito Federal. A esta cantidad se deducen los impuestos, la cuota sindical y su aportación al ISSSTE.

Obviamente, las bajas percepciones económicas se traducen en una falta de estímulo para el cumplimiento eficaz y honesto de la función pública y obliga al empleado a conseguir uno o más trabajos adicionales para completar su gasto familiar.

Por último, es pertinente consignar que los empleados públicos se encuentren dentro del ambiente político en que se desarrolla la Administración Gubernamental; los desfiles, las comisiones sindicales y especiales, las recepciones de carácter público, los permisos, etc, restan efectividad al trabajo de la burocracia; y lo que es aún más grave, muchas veces el atraso en el despacho de los asuntos públicos es atribuible a que el empleado de Gobierno sólo dedica unas cuantas horas de su jornada al trabajo efectivo.

Dentro de este contexto, veamos cuál podría ser la forma de atacar este aspecto vital de la administración del Estado.

No hay duda respecto a que un propósito serio de mejorar la administración ha de partir del factor humano. La eficacia de los servicios públicos está condicionada básicamente por la idoneidad, respetabilidad y la preparación del personal que presta sus servicios al gobierno. No hay recurso alguno que substituya a la cooperación conciente y entusiasta del personal cuando se trata de mejorar la organización administrativa del Estado. Pero si el servidor público no se ve investido de la importancia y respetabilidad que le corresponde como representante del poder público, poco puede exigírsele a cambio.

Nuestras propuestas en esta materia son las siguientes:

1º- Iniciar el establecimiento del servicio civil ajustándolo a los ordenamientos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Estimamos que algunos de los ordenamientos de esta ley podrían apoyar la iniciación del sistema de méritos mediante la adaptación de algunas de sus disposiciones. Esto sería a nuestro juicio, el pre-requisito para mejorar la administración del personal de Estado, porque permitiría atraer a los mejores elementos al servicio público y crearía las condiciones para elevar la eficiencia y estimular el progreso personal de los empleados del Gobierno.

2º- Proveer capacitación y formación técnica y administrativa a todos los niveles del Gobierno. Este esfuerzo podría desplegarse en varias direcciones:

a) Reorientar los programas de las actuales academias de capacitación que operan actualmente en varias dependencias del Ejecutivo Federal.
b) Establecer una Escuela de Administración Pública, auspiciada por el Gobierno Federal, para formar los futuros cuadros directivos del Estado.
c) Fortalecer los programas y cursos que se imparten en algunas Escuelas de la Universidad Nacional Autónoma de México, e
d) Iniciar una amplia campaña de relaciones públicas tendiente a dignificar el desempeño del trabajo gubernamental.

3º- Dentro de este aspecto, debemos considerar la ingente necesidad de modificar racionalmente la actual estructura escalafonaria dentro de cada dependencia del Gobierno. Lo correcto sería conceder los ascensos dando prioridad al criterio de la eficiencia respecto al de antigüedad y adoptar medidas persuasivas para que, los empleados que ya hayan cumplido el plazo de su jubilación, obtengan su retiro asegurado.

4º- Se requiere aumentar convenientemente los sueldos del personal público. Esta medida no se haría en forma indiscriminada sino como parte de un plan de remuneración en correspondencia con la clasificación ordenada de los puestos públicos.

Es de primordial importancia que dentro de las posibilidades del erario federal, se eleven las remuneraciones de los trabajadores al servicio del Estado, y se revisen a fondo los tabuladores de sueldos, para crear las condiciones de estímulo a quien, por su posición de servidor público, debe fincar su respetabilidad y responsabilidad en la suficiencia de sus ingresos legítimos.

Asimismo, podría iniciarse una depuración cautelosa pero decidida del personal público indolente o irresponsable. No hacemos a un lado nuestra preocupación de que una medida de esta naturaleza tropezaría con serios obstáculos debido tanto a razones políticas como a que, por ley, está garantizada la estabilidad de la gran mayoría de los empleados públicos.

Finalmente, la superación del elemento humano en la Administración Pública, no es sólo cuestión de incentivos, de métodos o sistemas, sino de la actitud superior del gobierno y del pueblo para respetar y dignificar la posición del servidor público.

IV.- COORDINACIÓN Y PLANEACIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL ESTADO

Es axiomático que, en la medida que se desarrolla el esfuerzo especializado por la complejidad creciente de las funciones del gobierno, mayor es también el imperativo de planear y coordinar el esfuerzo conjunto del Estado. Es ya una experiencia comprobada que la clave de la eficiencia operativa radica en la coordinación y en la esfera gubernamental, la armonización de las políticas, es la pauta inicial de la programación económica y social.

De aquí nuestra intención de tratar ambos temas en forma complementaria. No subestimamos el hecho de que existan formas autárquicas de acción administrativa en las esferas superiores del gobierno, explicable en cierta forma, por métodos deficientes de comunicación intersecretarial; tampoco pasamos por alto el que en el régimen interno de las dependencias del Ejecutivo, no haya con frecuencia una acción armónica. Sin embargo, lo que nos parece más importante subrayar, es que cada dependencia u organismo del Estado formula y adopta su propio plan de trabajo sin entrelazarlo o correlacionarlo con los de otras dependencias.

Por tal motivo, nuestra idea es que para racionalizar y tecnificar la Administración Pública de México, a fin de que sirva mejor al cumplimiento de los programas de desarrollo, es conveniente abundar en el propósito de establecer el sistema orgánico encargado de planear o programar la actividad del Estado aprovechando este recurso administrativo para influir en el desarrollo económico y social del país.

El conjunto orgánico para la planeación cuyo establecimiento sugerimos, estaría integrado por un Consejo Nacional de Planeación Económica y Social (formado por los titulares de aquellas dependencias con funciones primordialmente económicas), con una Oficina Central de Planeación que sería su órgano técnico y los Consejos Regionales y Estatales.

Como un complemento de las unidades de planeación que se han propuesto habría un órgano de vigilancia del plan y comités consultivos integrados por representantes de los sectores más importantes en la vida del país.

Obviamente, para que la función del Consejo y de la Oficina Central de Planeación no fuera inoperante se requeriría ubicarlas (como ocurre en la mayor parte de los países que se desarrollan conforme a un plan), al lado de las oficinas adscritas al Jefe del Estado y en posición de cuadros de asesoramiento técnico.

La Oficina Central de Planeación podría estar formada de las siguientes direcciones: 1) De Planeación y Programa; 2) De presupuestos; 3) De Estadística; 4) De Organización y Sistemas; y 5) Administrativa.

El sistema orgánico de planeación que se propone sería la pauta para coordinar, en un plano superior, la actividad de los órganos del poder público, sin menoscabo de otras medidas tales como las reuniones periódicas del Gabinete, los organismos de control financiero y la reorientación del Informe Presidencial hacia una perspectiva nueva; esto es, para anunciar al pueblo las metas y objetivos alcanzados en cada ejercicio, no con base en programas aislados y de adscripción secretarial, sino en función de los planes nacionales en que está comprometido el esfuerzo conjunto del sector gubernamental en forma coordinada con la acción de los particulares.

V.- EL PROCESO PRESUPUESTAL DEL GOBIERNO

La Administración Pública, como instrumento del Estado para acelerar el desarrollo económico, encuentra en el presupuesto de egresos el factor condicionante para llevar a la práctica los programas y proyectos con un sentido de orden y previsión. La gestión preventiva del Estado al asignar, de acuerdo con una estimación de gastos, los recursos para financiar el cumplimiento de los programas, da lugar a un conjunto de procesos en la formulación, ejercicio y control de los presupuestos.

La consideración respecto a cómo se lleva actualmente el proceso presupuestal nos lleva a señalar las siguientes observaciones:

1º- Los presupuestos se formulan, frecuentemente, sin apego a la naturaleza específica de los programas.

2º- Las cifras presupuestales se subestiman, siguiendo una práctica oficial de aprobar asignaciones de acuerdo con lo concedido en el ejercicio previo.

3º- Existe una rigidez de los procedimientos presupuestales que afecta negativamente el funcionamiento de las oficinas públicas y origina retardos en los pagos por adquisiciones y servicios.

4º- El Presupuesto Federal de Egresos no incluye las erogaciones del sector público descentralizado, dando en consecuencia, una imagen parcial del gasto público.

Con este antecedente, las medidas que se sugieren para superar este aspecto de la Administración Pública Federal son del orden siguiente:

1º- Procurar, mediante el recurso de los "Presupuestos Programa", el ajuste de las estimaciones de gasto a la naturaleza y alcance de los propósitos gubernamentales y con apego a un criterio funcional de las asignaciones.

2º- Con base en lo anterior, cuantificar adecuadamente las asignaciones, a fin de atenuar la práctica frecuente de recurrir a las ampliaciones líquidas y reducir, en lo posible, los sobregiros excesivos.

3º- Aprovechar el presupuesto como instrumento para la planeación y control de la actividad estatal.

4º- Conceder una mayor flexibilidad al ejercicio presupuestal manteniendo no sólo un control central respecto a las desviaciones de los gastos con relación a los presupuestos aprobados.

5º- De manera especial, dentro de este cuadro de sugerencias se reitera la conveniencia de iniciar la consolidación del presupuesto correspondiente al sector público. Tarea esta de gran trascendencia y también de gran complejidad, en la que habrán de vencerse innumerables obstáculos.

Sin embargo, mientras esta consolidación no se logre tendremos una imagen parcial de la administración financiera del Estado, porque quedan fuera del presupuesto los gastos corrientes y de inversión del sector más dinámico de la Administración Pública Federal. Además, tiene esto implicaciones que inciden en la falta de control y coordinación de los gastos que realizan las entidades autónomas y semi-autónomas del Estado. Consecuentemente, nuestro criterio es que deben incorporarse en un solo documento presupuestal, todas las estimaciones de gasto del sector público.

VI.- LAS COMPRAS Y ADQUISICIONES DEL GOBIERNO

El renglón de las compras y adquisiciones representa, no sólo por su magnitud, sino por construir un factor coadyuvante para la eficaz realización del trabajo en las oficinas y para las obras públicas, otro aspecto de señalado interés en la Administración Gubernamental de México.

Asegurar que los bienes y servicios que el Estado requiere, se obtengan a los precios más bajos sin menoscabo de su calidad y de su oportunidad en la entrega, ha de ser motivo de permanente preocupación.

Mucho se ha avanzado ya en el propósito de establecer normas efectivas de regulación y control; sin embargo, no es ninguna osadía indicar que, por desgracia, persisten en este campo algunas prácticas perniciosas aún no desarraigadas de nuestro ambiente burocrático.

La situación prevaleciente nos conduce a presentar las siguientes recomendaciones:

1º- No hay una política central en materia de compras que fije los lineamientos básicos y las normas que rijan su funcionamiento, aplicable a todos los organismos del sector público.

2º- Con frecuencia los precios que se conceden al Gobierno resultan más altos que los que privan en el mercado. La explicación se funda en los problemas que tienen los proveedores para obtener los pedidos, lograr la recepción de los productos en los almacenes del gobierno y para cobrar sus facturas.

3º- No existe coordinación de las oficinas de compras con los almacenes e inventarios, esto se traduce en una imprecisión de los mínimos y máximos en las existencias y también en que, con cierta frecuencia, por falta de una clara especificación de los artículos o por dolo, se reciban productos que no reúnen los requisitos de calidad deseable.

Las medidas que podrían enunciarse para superar este aspecto de la Administración serían:

1º- Fijar directrices centrales en materia de adquisiciones aplicables a todo el sector público y subordinar el proceso de las compras a una acción programática con presupuestos y calendarios determinados.

2º- Sistematizar y ampliar las prácticas de contratación de bienes y servicios a base de concursos, sin excepciones.

3º- Integrar adecuadamente los procesos de compras, con los de inventarios y almacenamientos haciendo una estimación pertinente de los mínimos y máximos en las existencias.

VII.- TRÁMITES Y SISTEMAS DE TRABAJO

El último factor que trataremos en el examen de la Administración Pública de México, es un trasunto de las fallas en la organización administrativa del gobierno. Los trámites largos y complicados se traducen en un desperdicio lamentable no sólo del esfuerzo de funcionarios y empleados, sino del público en general, que ha de esperar, pacientemente, el lento avance de los asuntos oficiales.

Aunado al tremendo desperdicio de energía humana y de recursos materiales, las rutinas administrativas deforman el carácter del servidor público, cuya iniciativa y voluntad se asfixian en un mundo de papeles; da margen a que intereses emboscados en los trámites tortuosos deformen las relaciones del empleado con el público, y por añadidura que el "burocratismo" se apodere de las mentes, anegándolas en un pantano de conformismo e inutilidad.

Con ser tan urgente simplificar los procesos de tramitación en las oficinas públicas, resulta ser éste uno de los problemas mas difíciles de resolver. El empirismo, los intereses creados y la hostilidad del empleado hacia los nuevos sistemas, hacen que fracasen las más de las veces los intentos para mejorar este aspecto de la Administración Gubernamental

Sin embargo, los esfuerzos para introducir sistemas más eficientes en las oficinas del Gobierno, han dado ya algunos resultados favorables que, aunque esporádicos, permiten deducir la posibilidad de penetrar, a fondo, en el escabroso terreno de los trámites administrativos. Con base en ello, estimamos conducente presentar las siguientes sugerencias concretas:

1º- Establecer, en cada dependencia del Ejecutivo Federal, una Oficina de Organización y Métodos, dependiente, en forma directa de las Autoridades Superiores.

2º- Aprovechar los nuevos adelantos tecnológicos para mejorar las operaciones administrativas y de control en las oficinas gubernamentales, así como eslabonar la asesoría técnica en esta materia.

3º- Adoptar los metodos de simplificación del trabajo a los procesos operativos de la actividad gubernamental.

4º- Fomentar las iniciativas y sugestiones de los empleados públicos para racionalizar el trabajo de las oficinas, mediante el otorgamiento de estímulos y recompensas a su esfuerzo creativo

No quisiéramos pasar por alto uno de los aspectos que más se enfatizan cuando se habla de la Administración Pública; nos referimos a la inmoralidad administrativa, toda vez que sus implicaciones se reflejan en la mayor parte del ambiente colectivo. Probablemente, si consideramos la interacción de fuerzas que operan entre la Administración Pública y el medio social en que desarrolla habría que concluir que la conducta del servidor público responde a un conjunto de motivaciones y a una escala de valores que se derivan del propio ambiente donde se ha formado y obviamente, la ética administrativa no florece en un medio donde reinan la anarquía y la desorganización. Por ello, se hace aún más imperativa la reforma a fondo de la Administración Pública como una responsabilidad ineludible de nuestro propio esfuerzo.

El resumen de nuestras ideas con las propuestas fundamentales para llevar al cabo la reforma administrativa del Gobierno Federal podría centrarse a lo siguiente:

Modificar la estructura actual de la Administración Pública, mediante la fusión de algunas Secretarías y Departamentos de Estado; establecer el sistema orgánico de la planeación a nivel presidencial; e incorporar los organismos de control financiero, para la integración gradual del sector público descentralizado.

Con respecto al personal del gobierno, se indica la conveniencia de iniciar el establecimiento del servicio civil, dentro de las normas jurídicas contenidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; crear la Escuela de Administración Pública bajo los auspicios del Gobierno Federal, y mejorar las percepciones económicas y las prestaciones asistenciales de los servidores públicos.

Coordinar las políticas del Estado con base en el instrumento de la planeación y establecer un sistema de comunicación intersecretarial que permita la armonización del esfuerzo en los estratos superiores del gobierno.

Vincular la acción presupuestal a la naturaleza y alcance de los programas y planes del Estado y consolidar, en un solo presupuesto, todas las erogaciones del sector público.

Centralizar la política de compras y depurar en este campo los procedimientos que aseguren la calidad y oportunidad en los suministros. Y finalmente, introducir nuevos sistemas de trabajo, en el despacho de los asuntos públicos para simplificar los trámites y dar mayor agilidad a la maquinaria administrativa del gobierno.

La superación de las fallas de nuestro aparato estatal ha de lograrse a través **del esfuerzo calificado y conciente del Pueblo y el Gobierno de México.** Si hemos sido capaces de crear un cuadro institucional vigoroso para mantener **en lo exterior** una posición de dignidad y decoro, **y en lo interno,** un ritmo creciente de intervención estatal para el fomento económico y social, podremos también, con nuestra propia capacidad creativa, superar las deficiencias administrativas del Estado que entorpecen nuestro desarrollo económico **y propician deformaciones en el ejercicio de la función pública.**

Los avances más significativos de nuestra historia se deben a la eficacia de la voluntad popular, la cual, ha abierto la ruta histórica para una acción más vigorosa del Estado en su lucha contra el dominio extranjero, contra el fanatismo religioso, contra las fuerzas regresivas y contra los embates del imperialismo económico y político.

Está así planteado el dilema de nuestra época; o fortalecemos las instituciones públicas a través de gobiernos eficientes, progresistas y honestos o nos resignamos a preservar el **status quo** donde dominen los privilegios tradicionales.

Es a través de mejorar la administración pública que se puede lograr un gobierno más efectivo; un gobierno que planifique y racionalice la acción administrativa del Estado; un gobierno que apoye las reivindicaciones del Pueblo en forma inteligente y proba; un gobierno en fin, que traslade, en acción efectiva, las normas de nuestra Constitución Política y coadyuve a reestructurar nuestra sociedad contemporánea.

Es ya una experiencia histórica que, cuando la acción estatal obstruye el proceso de desarrollo económico y social por su actitud equívoca o ineficaz, el Pueblo pierde la fe en sus gobernantes y traslada incluso su desconfianza respecto a la virtud de los preceptos jurídicos que rigen la vida institucional de una nación.

Al terminar nuestra exposición, quisiéramos reiterar el que una reforma administrativa del Gobierno pretende apoyarse en una filosofía social y política inspirada en el propósito de consolidar los avances del Estado en el dominio de la actividad económica; intenta crear las condiciones para una efectiva justicia social basada en una más equitativa distribución del ingreso., tiende a influir sobre la estructura económica vigorizando las instituciones de servicio público y racionalizando la acción del Estado mediante la planeación económica y, en su más caro anhelo, aspira a servir eficazmente para encauzar la conciencia del mexicano en su lucha por la paz, lo cual entraña la más ingente tarea de esta generación, porque de ello depende no sólo nuestro progreso y bienestar, sino nuestra propia supervivencia.

CIUDAD UNIVERSITARIA
1964

RAP 17, diciembre de 1964

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Presidente:
Andrés Caso Lombardo.

Miembros de la Comisión:
Antonio Salas Ortega,
Enrique González Osés,
José Murillo Alvírez,
Alfredo Pellón Rivero,
Juan Víctor Vergés.

INTRODUCCIÓN

A partir de 1925, el desarrollo económico y social de nuestro país se acentúa merced a la creación de una estructura administrativa que ha permitido sentar las bases para alcanzar mejores niveles de vida. Desde entonces, a medida que el Gobierno ha intervenido en el desarrollo económico, sus atribuciones se han hecho cada vez más complejas, lo cual ha requerido una mayor especialización de los órganos que integran la Administración Pública.

En esta forma, a lo largo de nuestra historia institucional, se han ido creando diversos organismos especializados en la construcción de obras de infraestructura, como caminos, ferrocarriles, presas, sistemas de generación de energía eléctrica, etc. Además, las sucesivas reformas jurídico-administrativas han tendido a mejorar la estructura institucional, con miras a lograr que la Administración Pública sea un instrumento adecuado para el desarrollo económico y social.

Sin embargo, en muchos casos, los sistemas y procedimientos administrativos en uso, son deficientes y contrarios a las técnicas modernas, lo que origina que el despacho de los asuntos públicos no siempre se ajuste a la dinámica del desarrollo económico.

Para coordinar mejor las funciones de las distintas dependencias que integran la Administración Pública, es necesario efectuar cambios no sólo en su organización, sino también en las normas y procedimientos que se utilizan para mejorar el gasto público, cuya aplicación eficiente es indispensable para acelerar nuestro desarrollo.

PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.- Reglamentos internos: (Anexo 1)
Las atribuciones de las distintas dependencias que integran el Ejecutivo Federal, están señaladas en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en vigor. A su vez, cada una de las dependencias debe expedir un reglamento interno que norme sus actividades, de conformidad con lo que se señala en el Artículo 28 de la propia Ley.

Sin embargo, la mayor parte de las dependencias del Ejecutivo no tienen un reglamento interior y cuando lo tienen, resulta obsoleto, debido a los cambios registrados en la estructura de dichas dependencias.

Por otra parte, como los reglamentos de las Secretarías son promulgados por Decreto del Jefe del Ejecutivo y formulados por los Secretarios de Estado, en muchas ocasiones adolecen de una interpretación unilateral de la ley, que favorece las atribuciones de la Secretaría de Estado que propone el reglamento.

Por otra parte, si bien es cierto que en teoría se han demarcado las funciones de cada dependencia, la práctica demuestra que en innumerables ocasiones, por confusión en la interpretación de los ordenamientos, o lo que es más frecuente, por falta de coordinación entre los órganos de la Administración, un mismo asunto es atendido por varias dependencias del Ejecutivo.

Esta falta de coordinación se debe fundamentalmente a la imprecisión con que la ley demarca las funciones de las distintas Secretarías y Departamentos de Estado ya la heterogeneidad de los reglamentos internos de estas dependencias. Esta falta de coordinación se presenta a distintos niveles y llega a provocar interferencias y duplicidad de funciones que, en muchos casos, obstaculizan el despacho de los asuntos públicos.

2.- El control del Presupuesto: (Anexo 2).
Para ejercer el presupuesto de acuerdo con las disposiciones que señala la ley Orgánica respectiva y su reglamento, las dependencias del Ejecutivo utilizan procedimientos diferentes. En algunas dependencias, el control del presupuesto se efectúa por medio de máquinas electrónicas y sistemas contables modernos, que permiten obtener información oportuna y exacta sobre el ejercicio del presupuesto. En otras, dicho control es incipiente, ya que utilizan sistemas inadecuados, por lo que sólo el cotejo, más o menos periódico, con los saldos que lleva la Dirección General de Egresos de la Secretaría de Hacienda o las Pagadurías adscritas a la Tesorería de la Federación, permite conocer en forma aproximada los saldos en partida.

Actualmente, los procedimientos empíricos para llevar la contabilidad gubernamental, constituyen los sistemas que prevalecen en la mayoría de las dependencias del Ejecutivo.

Por otra parte, no existen disposiciones precisas que reglamenten la preparación, ejercicio y control de los presupuestos, por lo que las autoridades superiores de las Secretarías, en muchas ocasiones, carecen de información oportuna y adecuada para tomar decisiones.

En algunas dependencias, la asignación del presupuesto se hace directamente a cada Dirección o Departamento, sin que exista la debida coordinación con el gasto total de la Secretaría de Estado; como consecuencia de esto, surge el problema de que en unas Direcciones, el fondo presupuestal es suficiente para el desarrollo de sus programas, mientras que en otras este no basta, e impide, por lo tanto, el cumplimiento de las tareas asignadas. Otros factores que reducen el aprovechamiento eficiente de los recursos presupuestales de que disponen las Secretarías de Estado, son: las dificultades para hacer transferencias entre partidas, las limitaciones de los calendarios de pago y la rigidez en la aplicación de la ley por parte de las autoridades hacendarias.

3.-El Control de las Adquisiciones y los Suministros: (Anexo 3).
Otro aspecto importante en la Administración Pública, lo constituye el problema de las adquisiciones y los suministros. El gobierno federal hace adquisiciones por un monto aproximado de 1,320 millones de pesos al año, en bienes de inversión y de consumo; sin embargo, aún cuando aparentemente existe una organización para regular las compras y los abastecimientos, en la práctica, la falta de normas y procedimientos para controlar este aspecto tan importante del gasto público, provoca pérdidas cuantiosas.

En lo que se refiere a las adquisiciones, se pueden mencionar como causas del desperdicio de recursos, las siguientes: carencia de programas de adquisiciones, ausencia de sistemas para controlar la calidad de los artículos adquiridos, disparidad en los precios de artículos similares, adquisición de marcas diversas que encarecen el mantenimiento, y falta de uniformidad en las cotizaciones, concursos, contratos de suministro, etc.

Es decir, no existe una verdadera política coordinadora de adquisiciones: las disposiciones al respecto tienden a regular únicamente las compras de artículos de importación o de inversión. Sin establecer sistemas generales sobre precios unitarios, normas de calidad, etc. La planeación de las adquisiciones es un factor que se deriva del desarrollo de los programas de trabajo de las Secretarías de Estado. Consecuentemente, estas adquisiciones deben planearse como parte integrante de dichos programas.

En lo referente a los abastecimientos, las principales fallas son: carencia de inventarios adecuados, ausencia de programas de consumo, que imposibilitan el manejo eficiente de los almacenes, falta de cuadros básicos sobre artículos de consumo, como medicinas y material y equipo de oficina, falta de mecanismo expedito para depurar los inventarios, etc.

Si se analiza el manejo de los almacenes. Se puede ver que las cuentas que se rinden a la Contaduría de la Federación, que por ley deben hacerse cada mes, no reflejan de ninguna manera la realidad de los movimientos y en muchas ocasiones se limitan a una simple relación de entradas y salidas de meses anteriores, sin los datos actualizados para conocer el valor real de activos. Pocas dependencias del Ejecutivo tienen al día sus controles sobre los movimientos de los activos fijos y bienes de consumo.

La falta de un control de los inventarios ha impedido establecer normas generales de adquisiciones, originando que éstas se realicen sin obedecer a programa de compras debidamente jerarquizado, adquiriéndose artículos que en ocasiones existen ya en los almacenes.

El control de los bienes es deficiente, lo que da lugar a que en muchas ocasiones los proveedores surtan artículos que no están de acuerdo con las especificaciones del pedido. El desconocimiento de las existencias origina grandes *stocks* que crean problemas de almacenamiento y representan inversiones innecesarias que elevan el costo de los programas a desarrollar.

Por último, la falta de un control preciso sobre los artículos propicia sustracciones de bienes en los almacenes de las dependencias del Ejecutivo.

4.-El Manejo del Personal: (Anexo 4)
El Gobierno Federal ocupa más de medio millón de trabajadores en sus distintas actividades, lo que representa más del 4% de la población económicamente activa del país. El gran número de trabajadores al servicio del Estado demanda la utilización de sistemas y procedimientos adecuados para controlar y utilizar productivamente este importante sector de la población.

En algunas dependencias del Ejecutivo Federal, los sistemas para manejar el personal han ido modernizándose, con el objeto de hacerlos más eficientes. Sin embargo, en otras, los sistemas y procedimientos que utilizan las Direcciones o Departamentos de Personal y las Comisiones de Escalafón para controlar los movimientos de altas, bajas, licencias y ascensos, ocasionan errores con graves perjuicios para los trabajadores.

La estabilidad en el empleo que las reformas legales han acentuado, los aumentos en los salarios y las prestaciones sociales cada día más amplias, hacen que el servidor público forme parte ya de un grupo de trabajadores que dentro de la actividad nacional constituyen un sector distinguido. En consecuencia, es conveniente estructurar con base estricta en la capacidad, los sistemas de ascensos escalafonarios, de tal manera que la antigüedad solamente se considere en casos de igual competencia; de lo contrario, la situación que tan justamente han obtenido los trabajadores al servicio del Estado, se convertiría en privilegios de un grupo que, al no incrementar su productividad, dejaría de contribuir en forma eficiente a la buena marcha de la Administración Pública.

En este estudio señalaremos los puntos básicos que se requieren para obtener tales objetivos:

PLANEACIÓN GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN FUNCIONAL DEL GOBIERNO FEDERAL. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en nuestro concepto debe precisar las facultades de control administrativo que tienen las Secretarías del Patrimonio Nacional y la Secretaría de la Presidencia, pues en ningún capítulo aparece la obligación por parte de estas secretarías de recabar periódicamente los estados financieros de todas las demás secretarías o departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, para poder presentar al ejecutivo un estado consolidado.

Por lo tanto, dentro de este primer punto, sugerimos que se amplíe la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en lo tocante a las facultades de la Secretaría de la Presidencia, a fin de que sea ésta, a través de un organismo especial la encargada de programar, ordenar, vigilar y consolidar los estados financieros de todas las dependencias, para poder de este modo presentar al ejecutivo, el Balance General del Gobierno Federal.

Para esto es indispensable que cada dependencia gubernamental sea representada precisamente, en el aspecto contable, por contadores públicos titulados que serían instruidos debidamente por la Secretaría de la Presidencia con el fin de unificar criterios contables y poder elaborar el balance general su dependencia, por lo tanto la planeación general de la organización funcional del gobierno federal, en nuestro concepto requiere esencialmente, como antes se dijo, precisar las facultades administrativo-contables de la Secretaría de la Presidencia.

LA DESCENTRALIZACIÓN DE FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DEL GOBIERNO FEDERAL. Es de nuestro conocimiento la enorme dificultad que existe para las secretarías de estado y demás organismos públicos y desarrollar oportunamente sus programas de trabajo, debido al exceso de trámites burocráticos que hay necesidad de llevar a cabo, con las repercusiones lógicas de incumplimiento en los programas, descrédito con proveedores y contratistas y por último obteniendo costos en algunos casos verdaderamente exorbitantes.

Por lo cual sugerimos que al vigilar el ejercicio fiscal de cooperaciones o de financiamientos de una secretaría de estado o empresa federal, se haga precisamente a través de sus controles contables de programas y presupuestos esencialmente a través de su contabilidad general, inspección que debe ser practicada por las Secretarías del Patrimonio Nacional y la Presidencia, ya que de los estados financieros se pueden hacer auditorías tan analíticas como sea necesario.

Por otra parte, el gobierno federal al centralizar sus operaciones como lo viene haciendo, recarga el trabajo a una dependencia, que debe ser diluido entre las empresas

participantes, ocasionando con esto que el Balance General de la Hacienda Pública no representa para el ejecutivo, documento útil para tomar decisiones y mucho menos documento de control que justificase su elaboración. Por lo tanto sugerimos la descentralización, no absoluta sino en cuanto al control administrativo se refiera, de acuerdo con la capacidad y volumen de operaciones de nuestro gobierno, siendo absolutamente indispensable, tal como lo realizan las instituciones bancarias de nuestro país.

ESTUDIO CONTABLE ECONÓMICO SOBRE ESTADÍSTICAS DEL INGRESO FEDERAL. El ejercicio del presupuesto en el gobierno federal, carece de uniformidad en sus calendarios y en función de las necesidades reales, toda vez que por regla general en los meses de enero, febrero y marzo de cada año, se observa una contracción del ejercicio de los fondos fiscales, ocasionado con esto que tengan que cubrirse sueldos, contratos, etc., que van a elevar los costos sin ninguna justificación especial, ya que si el presupuesto general del gobierno federal está asegurado con el calendario de entregas y pagos de acuerdo con las necesidades de cada de- pendencia, lo mismo será el primer trimestre del año que lo subsecuente, claro está y esto es comprensible, que la razón esencial de esta falla, estriba en la falta de estadísticas más o menos ajustadas, como sucedió palpablemente en el ejercicio fiscal 1961-1962. Estas deficiencias en las estadísticas del control del ingreso del gobierno federal, así como del ejercicio del mismo, repercuten en pérdidas muy considerables en perjuicio general de la Nación.

APROBACIÓN DE PROGRAMAS EN RELACION CON EL INGRESO FEDERAL. La Secretaría de la Presidencia a través del organismo encargado de la formulación del plan general de inversiones y gastos del gobierno federal, autorizará a cada uno de los organismos federales, de acuerdo con el ingreso fiscal probable, los programas de obras que presenten, ajustándolos de acuerdo con la capacidad presupuestal. Estos programas individuales deberán ser elaborados de acuerdo con un formato especial previamente elaborado, en donde el organismo encargado de la planeación general, prevea la agrupación de grandes conceptos para que desde ese momento, se unifiquen los registros y controles de los programas en todas las dependencias.

CALENDARIO DE ENTREGAS A LAS DISTINTAS DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL. Para que cada uno de los organismos federales pueda cumplir con su programa de inversiones y gastos, será necesario que exista un calendario de entregas precisamente en relación directa con el desarrollo prefijado en el programa, toda vez que en la actualidad observamos que los tres primeros meses de cada ejercicio fiscal, prácticamente paralizan las operaciones de construcción y operación; igualmente se observa que en los tres últimos meses del mismo ejercicio, por la enorme carga de trabajo que tiene la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se suspenden transferencias a los presupuestos, nuevos nombramientos, cambios de categorías y operaciones en general que debieran ser normales dentro del mismo ejercicio.

Sin embargo, al contar la dependencia ejecutante con un calendario fijo de pagos y con la responsabilidad de la ejecución de sus proyectos, elaboraría normalmente todo el ejercicio fiscal, logrando con esto un desarrollo uniforme en sus labores y considerables avances en la construcción y elaboración de los programas.

CONTROL DE PROGRAMAS POR DEPENDENCIAS ESTABLECIENDO UN CRITERIO UNIFORME SOBRE INVERSIONES. Este aspecto es verdaderamente importante coordinarlo entre dependencias, toda vez que no existe un criterio uniforme en respecta a inversiones, pues lo que algunas dependencias significa adquisiciones de activo fijo, para otras representa simplemente inversiones dentro del cuadro global de las mismas, sucediendo lo con los gastos de administración que para algunas dependencias es concepto aislado de la inversión y para otras es acumulable a la inversión, por períodos determinados o por obras terminadas.

Este punto requiere un amplio estudio y en nuestro concepto debería dictarse las normas generales que rijan el concepto de inversiones y gastos en las dependencias del gobierno federal.

CONTROL CONTABLE DE LOS PRESUPUESTOS POR DEPENDENCIAS. Sabemos que cada una de las dependencias del gobierno federal, de acuerdo con sus experiencias anteriormente adquiridas, han elaborado sistemas de control, tan diversos que es verdaderamente imposible poder consolidar los datos esenciales del presupuesto por dependencia, que presentarían al ejecutivo la posición real del presupuesto a fin de tomar las medidas que a su juicio estimase convenientes.

El control contable del presupuesto por dependencias, debe ser uniforme, para esto será necesario invitar a los representantes de cada una de las dependencias del ejecutivo, que laboren en este aspecto, para que expongan sus necesidades de control tan amplias como sea necesario, pero siendo un problema común, consideramos que tanto el catálogo de cuentas para dicho control como el instructivo, deberán comprender todas estas necesidades e implantarse como medida de control indispensable y obligatoria.

LA CONTABILIDAD DEL GOBIERNO FEDERAL. En la actualidad y dada la capacidad técnica con que contamos en nuestros días, es necesario que el gobierno federal, como una gran empresa, cuente con un balance general consolidado, producto de las consolidaciones de balances de las dependencias del ejecutivo.

Las ventajas de la elaboración de dicho documento para el gobierno federal, son incalculables y señalaremos en este estudio, que para fines crediticios, para obtener cifras equilibradas en cada uno de los conceptos generales del activo fijo, circulante y diferido de los bienes nacionales, así como su cumplimiento técnico con relación a las obligaciones, es elemento de juicio que reportará al ejecutivo una confianza absoluta para las decisiones que en beneficio común dicte con toda oportunidad.

Las instituciones bancarias de nuestro país operan con un catálogo general e instructivos que trazan una ruta uniforme para el desarrollo y control de sus operaciones, esta uniformidad de criterios y la fácil consolidación de sus balances, permiten a dichas instituciones tomar medidas de protección, de incremento o de receso en sus operaciones, evitando así problemas que en otra forma serían verdaderamente imposibles de sortear.

En suma, en nuestro concepto el Balance General del Gobierno Federal, será el documento básico sobre el cual se proyecten en lo futuro los programas en relación con el plan general del gobierno.

FLEXIBILIDAD EN EL TRÁMITE DE LOS EJERCICIOS. Cada secretaría o departamento de estado, al obtener su calendario de pagos aprobado, podrá obtener mejores precios en sus adquisiciones, mejores presupuestos y creará la confianza indispensable a terceros.

Esta flexibilidad debe aprovecharse a su máximo, pero debe regirse estrictamente por el control que establezca el catálogo de cuentas del gobierno federal, así como por el instructivo técnico del mismo y el instructivo de procedimientos, pues existirá una vigilancia directa por la auditoría interna de cada dependencia, así como por la auditoría externa que debe quedar en nuestro concepto, dentro del cuadro orgánico de la Secretaría de la Presidencia.

VENTAJAS ECONÓMICO-FINANCIERAS DE LA FORMULACIÓN DE LOS ESTADOS FINANCIEROS. Nuestro país cuenta actualmente con créditos del exterior que han sido otorgados para inversiones específicas, mismas que dentro del Balance General del Gobierno Federal, quedarán clasificadas, estableciendo por contra las obligaciones en los plazos señalados por dichos financiamientos, resaltando de esta manera la utilización dada a los fondos, así como el tiempo de amortización a que quedarán sujetos.

El solo hecho de elaborar en cada secretaría de estado un balance general, representará para el gobierno federal una economía incalculable, debido principalmente al aprovechamiento de equipos y materiales que no siendo útiles en una dependencia, pasarían a formar parte del equipo de trabajo en otras, logrando de esta manera el aprovechamiento integral de equipos y materiales de consumo.

OBTENCIÓN DEL BALANCE GENERAL DEL GOBIERNO FEDERAL. Las normas trazadas por el señor Presidente de la República, Licenciado Adolfo López Mateos, como profesionista al servicio del gobierno federal, impone una grave responsabilidad para el contador público de México, para que en forma conjunta, formando un equipo de trabajo llevemos a cabo en el período 1964-1970, la elaboración del primer Balance General del Gobierno Federal, documento que mostrará la posición económica y financiera de nuestro gobierno, para que con esta base se desarrollen los programas fiscales, económicos, financieros, administrativos y técnicos en la ascendente carrera de nuestro país.

INFORMACION OPORTUNA CONCRETA AL PUEBLO DE MEXICO. El señor Presidente de la República al dirigirse al pueblo de México, en su informe contará con este informe valioso, proyectando al pueblo las cifras que representan el patrimonio nacional, tanto en nuestros derechos, como en nuestras obligaciones y lo que para muchos en la actualidad significa una carga el pago de los impuestos, esto será una cooperación justa y equitativa que aporte para el desarrollo de los servicios públicos, en beneficio directo del pueblo mexicano.

Enrique GONZÁLEZ OSES, C.P.T.

ANEXO 3.-COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS DE ADQUISICIONES EN EL GOBIERNO FEDERAL

Para tener una idea completa del problema que se confronta en relación con las adquisiciones que hace el Gobierno Federal y de sus posibles soluciones, este trabajo se ha estructurado como sigue:

1.-Fijación de las actividades que comprenden las adquisiciones.
2.-La coordinación indispensable que debe existir para que se lleven al cabo correctamente las operaciones señaladas en el punto anterior.
3.-Las deficiencias que en la actualidad afectan en forma general a la función de adquisiciones.
4.-Como conclusión, las medidas necesarias para eliminar las deficiencias y crear la coordinación a que alude el punto No. 2.

LA FUNCIÓN DE ADQUISICIONES

Esta función abarca diversas operaciones que en forma breve se pueden describir como sigue:

1.- Compras, que comprende todas las actividades necesarias para adquirir bienes o servicios de la calidad deseada, en la cantidad necesaria, en el tiempo justo y al costo mínimo. Por lo tanto, se refiere a la localización de proveedores, la obtención de cotizaciones, la selección del proveedor y la fijación de las condiciones de venta.
2.- El trámite de los pedidos, que comprende todos los procedimientos desde su aprobación, hasta que los artículos son surtidos a los servicios desempeñados. Además, los informes sobre estos mismos trámites y la vigilancia necesaria a fin de que los bienes o servicios se obtengan en los plazos y de calidad estipulados.
3.- Información, que implica la obtención en el mayor grado posible, de catálogos, listas de precios, cotizaciones, especificaciones, etc., de los artículos que se adquieren o pudieran adquirirse, amén de registros estadísticos sobre adquisiciones y sus tendencias.
4.- Investigación y análisis.- Esta operación se refiere a la investigación de las necesidades inmediatas o mediatas, del uso o duración de los artículos, de los procedimientos de compra y embarque, de la incidencia de las adquisiciones en las otras funciones, de los nuevos productos y de las tendencias del mercado, a fin

de analizar cada uno de estos aspectos y recomendar cursos generales de acción u opinar sobre problemas específicos.

5.- Disposición de artículos no utilizables.- Esta operación se refiere al aprovechamiento de artículos sobrantes u obsoletos a fin de que puedan ser vendidos o cambiados por productos útiles en las circunstancias más favorables.

COORDINACION INDISPENSABLE

Para que las operaciones antes detalladas puedan llevarse el cabo eficientemente en el nivel gubernamental, es de todo punto indispensable coordinar los siguientes aspectos:

a).- Las relaciones entre los usuarios o solicitantes, con la oficina encargada de las adquisiciones en cada organismo público.

b).- La necesaria comunicación entre esa oficina y los órganos internos que en cada Secretaría se encargan de la autorización de las adquisiciones y de los pedidos.

c).- Los procedimientos dentro de la propia oficina de compra.

d).- Las relaciones con otras dependencias gubernamentales en lo que toca a la autorización y trámite de pedidos y disposición de artículos sobrantes u obsoletos.

e).- Las relaciones con los proveedores.

f).- Las relaciones con los almacenes receptores y los procedimientos control de los mismos.

g).- Las relaciones con las dependencias pagadoras.

DEFICIENCIAS

La coordinación y comunicación a que alude el punto anterior debe establecerse con miras a eliminar las siguientes deficiencias:

a).-En el nivel interno de cada dependencia:

Solicitud y adquisición de artículos no necesarios, de preferencia a otros indispensables.

Falta de planeación en las compras en cada Secretaría

Adquisición de artículos que no reúnen las especificaciones requeridas; que están descontinuados o lo pueden estar en breve; que carecen de servicio o de refacciones, que son de baja calidad con relación a su precio o que son obsoletos.

El alto índice de desperdicio dentro de una dependencia, que origina un gran volumen de adquisiciones.

La lentitud en los procedimientos, por exceso de papeles o deficiencia del personal.

b).-En el nivel intersecretarial:

La falta de uniformidad en los precios de un mismo artículo adquirido por diversas dependencias.

La lentitud en los procedimientos de autorización, la falta de normalización de los artículos.

c).-En el nivel de los proveedores: La tardanza en el pago por exceso de papeleo y trámites que redunda en el encarecimiento de los artículos o en la negativa de los proveedores a vender al Gobierno Federal.

La intervención de intermediarios, con la consiguiente elevación del costo.

Las prácticas viciosas y aun delictivas, en determinados casos.

PROPOSICIONES

Para eliminar las deficiencias anteriores y promover la coordinación adecuada en las adquisiciones del Gobierno Federal, se propone:

1.- El establecimiento de un organismo central consultivo que tendrá exclusivamente funciones de servicio y cuya misión será proporcionar a todas las dependencias oficiales y aún a las instituciones descentralizadas y de participación estatal, datos inmediatos y oportunos respecto a localización, catálogos y cotizaciones de proveedores por una parte y por la otra, el resultado de las investigaciones que haga en un nivel total, respecto a tendencias del mercado, nuevos productos, necesidades potenciales de cada dependencia, mejoras en los procedimientos de compra, etc.

2.- La fijación de normas y procedimientos iguales a seguir por cada uno de los órganos encargados de las adquisiciones en cada dependencia, no sólo en su aspecto interno sino en sus relaciones con otras dependencias, con el organismo central a que se refiere el punto anterior y con los proveedores.

3.- La simplificación de los procedimientos señalados en el punto No.2, y en su caso su mecanización o automatización.

4.- La capacitación del personal, mediante cursos de la intensidad adecuada, bien en escuelas *ex profeso* o en las mismas oficinas.

5.- Retribución adecuada al propio personal, tomando en cuenta sus méritos, y la eliminación de los elementos ineptos para las funciones de compra.

6.- Con base en los planes anteriores, la formulación de programas y presupuestos de adquisiciones para cada dependencia.

7.- La reestructuración de los medios de control y vigilancia, en medida tal, que permitan asegurarse de la correcta operación de la función de compras.

Las soluciones que se apuntan anteriormente, redundarán en una mejor utilización del gasto público, en un aumento de la eficiencia administrativa y permitirán una derrama adecuada y armónica en los sectores comercial e industrial, no en forma privativa de la capital, sino del país entero.

Cont. Púb. José MURILLO ALVÍREZ

COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS DE ALMACENAMIENTOS Y DE INVENTARIOS EN EL GOBIERNO FEDERAL

Siguiendo la misma estructura del trabajo desarrollado en relación con las adquisiciones, el presente se ajusta a los mismos lineamientos generales:

1.- Fijación de las actividades que comprenden las funciones relativas
2.- Coordinación que necesariamente debe existir para una correcta operación.
3.- Deficiencias que actualmente afectan la operación.
4.- Medidas necesarias para la eliminación de las deficiencias.

ALMACENAMIENTO

OPERACIÓN

Las operaciones de almacenamiento abarcan:

1.- **Recepción de materiales.-** Comprende las actividades relativas al recibo y desembarque o desempaque de los artículos, la inspección de los mismos con objeto de verificar y cotejar lo recibido del proveedor con lo ordenado en el pedido, y por último la formulación de los informes sobre altas.

2.- **Almacenaje y tráfico.-** Esta operación abarca la colocación de los artículos, su localización, su custodia, su protección y la utilización de mecanismos transportadores.

3.- **Entrega de materiales.-** Se refiere a la recepción de órdenes de entrega, su preparación, empaque y embarque, selección de rutas y porteadores, manejo de tarifas, aseguramiento de bienes y trámite de órdenes de entrega.

4.- **Requisición.-** Se limita a la expedición de requisiciones, cuando las existencias llegan al mínimo señalado.

5.- **Planeación.-** Que abarca los estudios que se hagan para la mejor ración de cada almacén específicamente, de acuerdo con las circunstancias especiales que en él concurren. Determina por anticipado las necesidades de localización, construcción y distribución, y todos los planes relativos a operaciones generales y especiales, equipo, capacidad máxima, protección, normalización de las existencias. codificación de los artículos y control de los mismos, determinación de volúmenes económicos de lotes y fijación de dotaciones periódicas de artículos a las dependencias.

6.- **Control.-** Abarca todas las actividades necesarias para el registro de los movimientos de existencias, y de vigilancia de la correcta operación de los almacenes, incluyendo recuentos físicos y auditorías de sus movimientos.

COORDINACIÓN

En el ámbito gubernamental se requiere que exista coordinación entre los siguientes aspectos, para asegurar la operación correcta de los almacenes:

a).- Con el órgano encargado de las adquisiciones, en todo lo que se refiere al trámite de pedidos, recepción y expedición de requisiciones.

b).- Con los órganos controladores, en todo lo que se refiere al registro, requisiciones, protección de los bienes y en especial de toda la planeación.

c).- Con el órgano encargado del aprovisionamiento, por lo que hace a las órdenes de entrega que debe despachar, incluyendo las dotaciones periódicas que deban entregarse.

d).- Con los órganos controladores, en todo lo que se refiere al registro y control.

e).- Con los proveedores, por las recepciones.

f).- Con las diversas dependencias, en lo que toca a las entregas, dotaciones y suministros incluyendo las comunicaciones con los porteadores y fleteros.

DEFICIENCIAS

La coordinación es necesaria de todo punto, a fin de eliminar las deficiencias que se listan a continuación y que se observan actualmente:

En lo que toca a la recepción:

Falta de precisión y detalle en los pedidos o en las remisiones de los proveedores, con la consiguiente recepción de artículos que no corresponden a lo solicitado.
Falta de controles de calidad sobre los artículos que se reciben.
Falta adecuada de control, en algunos casos, respecto de las cantidades de artículos recibidos.
Falta de atención a los empaques o envases en los cuales se manejan los artículos, con el consiguiente deterioro.
Falta de oportunidad en la recepción de los artículos.
En algunos casos, falta de ética del personal recepcionista.

En lo que hace a la custodia:

Falta de locales adecuados, en especial para el tipo de artículos que se conserva en ellos.
Carencia de existencias en cantidad adecuada.
Errores en la localización de los almacenes, lejanía de los lugares a los cuales deben abastecer.
Falta del personal capacitado en las operaciones.
Falta de equipo, tanto para conservar como para transportar.

En lo que toca al despacho:
Falta de normas adecuadas para el aprovisionamiento.
Falta de cooperación del personal, que se limita a protegerse para evitar futuras responsabilidades.
Indebida aplicación de los materiales a los usos a que se destinan.

SUGESTIONES
La eliminación de las deficiencias anteriores puede lograrse mediante:

1.- La planeación completa e integral de los almacenes de las distintas dependencias gubernamentales; planeación que será de lo general a lo particular, fijando normas generales de operación y de control para todos los almacenes, y luego específicas en concordancia con los tipos y necesidades de cada almacén.

2.- La capacitación del personal, con la mira de evitar improvisaciones e inmoralidades ya fin de contar siempre con personal idóneo.

CONTROL DE INVENTARIOS

OPERACIONES

El control de inventarios comprende:

1.- Las órdenes de movimientos de todos los equipos propiedad del Gobierno Federal.
2.- Los registros necesarios de las altas, bajas, responsabilidades y usuarios del equipo, con especificación de las características de éste.
3.- La información respecto a los bienes inventariados a las diversas entidades interesadas.
4.- La realización de programas de mantenimiento preventivo de los equipos.
5.- La supervisión de la conservación general de los bienes inventariados.
6.- La planeación general, para contar siempre con el equipo necesario para satisfacer las necesidades de la dependencia de que se trate.

COORDINACIÓN NECESARIA
La coordinación debe establecerse en los siguientes aspectos, a fin de que el control de inventarios funcione correctamente:

a).-Con las autoridades superiores, por lo que hace a todos los aspectos de planeación general.

b).-Con los órganos encargados de los controles contables dentro de la dependencia y fuera de ella.

c).-Con los talleres de conservación, también dentro de la dependencia y fuera de ella.

DEFICIENCIAS
Las actuales son las siguientes:

1.- Sistemas inadecuados, que hacen muy lenta la operación, debido al enorme volumen de artículos que deben ser sujetos a control.
2.- Falta de criterios definidos en la aplicación y control contable de los artículos.
3.- Poca atención a los aspectos de mantenimiento preventivo y reparación oportuna de los equipos, con el consiguiente desperdicio.
4.- Mal uso o uso inadecuado de los bienes.
5.- Falta de preparación del personal que tiene a su cargo el control de inventarios.

SUGESTIONES
Se recomienda la adopción de las siguientes medidas, a fin de eliminar las deficiencias apuntadas:

a).- El establecimiento de un sistema uniforme para todas las dependencias, que permita el empleo de equipo electrónico y procedimientos modernos de registro y de identificación del equipo.

b).- Establecimiento de procedimientos adecuados para proporcionar información completa y oportuna a las entidades que corresponda:

c).- Depuración de los inventarios actuales;

d).- Formulación de programas de mantenimiento preventivo;

e).- Capacitación del personal;

f).- Simplificación de los trámites de baja.

Las medidas anteriores tanto en lo que toca a almacén como a inventarios, indudablemente se traducirán en:

Economía de operación.
Mayor control de precios y calidades.
Menores desperdicios.
Aprovechamiento de los sobrantes y desperdicios.
Información oportuna.

Cont. Púb. José MURILLO ALVÍREZ

ANEXO 4.- SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA EL MANEJO Y SELECCIÓN DEL PERSONAL

Las proyecciones históricas de nuestros movimientos libertarios, alcanzaron su máxima expresión objetiva en el desarrollo económico político y social de nuestro país. Este proceso evolutivo logrado por los regímenes de la Revolución, ha permitido mediante el esfuerzo colectivo, alcanzar nuevas formas de convivencia humana, materializando el principio de Justicia Social, en el que hombre no es un medio, sino un fin en sí mismo.

La tendencia universal para que el Estado administre servicios públicos de la más variada naturaleza, surge como una necesidad imperativa, desde el momento en que la empresa pública no tiene como objetivo el lucro, sino más bien, acrecentar y distribuir la riqueza nacional.

La explotación de los servicios públicos genera hechos y fenómenos socio- económicos, como consecuencia de la aportación creciente e ininterrumpida del factor trabajo, que a su vez hace más compleja la estructura administrativa Estatal.

La estructura económica y social del país, lo colocó hasta hace poco tiempo como una economía subdesarrollada, y que se ha superado mediante la ordenación racional de medios materiales y humanos.

Conforme a la premisa anterior. se requiere continuar con la planeación, coordinación y control del elemento humano, a fin de introducir un concepto dinámico de la administración pública, que substituya la concepción estática y anacrónica de los sistemas administrativos que aún subsiste en la mayor parte de las Dependencias gubernamentales.

Lo anterior nos lleva a proponer la sistematización funcional y científica de los elementos humanos que forman parte de la Administración Pública, con el fin de modificar los sistemas y procedimientos que actualmente se encuentran en uso y que se basan en el Sistema Kárdex. Asimismo, la creación de laboratorios psicotécnicos, que permitan eliminar procedimientos empíricos en la selección y evaluación de los puestos que desempeñan los empleados en las Oficinas Públicas.

Compartimos el optimismo de que los resultados de estas innovaciones, reflejarán en una mayor productividad y eficiencia de los empleados públicos que facilitará corregir sistemas administrativos tradicionales y que estén en consonancia con el desarrollo económico y social del país.

Dentro de los sistemas y procedimientos para el manejo del personal, deseamos proponer concretamente, que el Sistema Kárdex que actualmente es de uso común en la mayor parte de las Dependencias Oficiales, sea substituida por Sistemas Electrónicos.

Los Sistemas Electrónicos convencionales aplicados al manejo y control de personal, requieren de tarjetas perforadas individuales. En términos generales, el sistema está representado por tres máquinas electrónicas. Cada máquina corresponde a la fase de perforación de las tarjetas, su cómputo e interpretación de los datos contenidos en ella.

Las tarjetas del equipo convencional disponen de 80 columnas, que permiten variar la posición de la perforación en la columna, por lo que las tarjetas pueden perforarse en forma simple y combinada. Las simples corresponden a perforaciones en una posición determinada de la columna, que será distinta a las demás. La máquina interpretadora las identifica con números de 0 a 9. Las combinadas, son perforaciones de números y zona en cada columna, que la máquina interpreta como letras y caracteres especiales. La perforación simple de la tarjeta facilita el uso de claves o códigos, que pueden abarcar hasta 9 si se trata de una sola columna, 99 si son dos y 999 si se utilizan tres columnas.

Como ejemplo de la aplicación práctica de la perforación simple, así como del código o clave, citaremos el caso del estado civil de los empleados. El código o clave señalará, que el número 1 corresponde a los solteros, el 2 a los casados por lo civil, el 3 a los casados por la iglesia, el 4 a casados por la iglesia y el civil, el 5 viudos, el 6 divorciados, el 7 unión libre, etc.

Cabe señalar que las tarjetas del Sistema Electrónico, tienen mucho mayor capacidad que las del Sistema Kárdex. Esta característica determina que la cantidad de datos que puede contener sea casi ilimitada.

Asimismo debe tomarse en cuenta que con las tarjetas perforadas del Sistema Electrónico se eliminaría la necesidad de formular mecanográficamente, toda la documentación que en la actualidad se requiere al ingresar el empleado, al causar baja, al disfrutar de licencia, etc., en virtud de que estos documentos, es decir, las constancias de nombramientos, avisos de licencias, de bajas, etc., también se formularía en máquinas electrónicas.

SELECCIÓN DEL PERSONAL

La Selección del Personal Federal, constituye otro aspecto de vital importancia dentro de la Administración Pública, porque se observa cada vez más, una tendencia creciente en la reducción de la productividad del factor trabajo. Esta situación necesariamente repercute, no sólo en la deficiencia de los servicios públicos que presta el Estado, sino también en las labores a cargo de la Dependencia Oficial exista un laboratorio Psico-técnico.

Se ha indicado que el Estado también tiene como objetivo, la distribución de la riqueza nacional, lo que se identifica en la terminología económica, con la función de distribuidor de ingresos. Este concepto se ha generalizado en la población, a tal grado que es común desear el ingreso al servicio federal, sólo como un medio de subsistencia, pero sin tomar

en cuenta las aspirantes a empleo, que en la mayoría de los casos, carecen de la más elemental especialidad.

Esta situación nos lleva a considerar la necesidad, de que en cada Dependencia Oficial exista un laboratorio Psico-técnico, cuya función primordial será la de realizar pruebas proyectivas de personalidad colectiva o individual, así como pruebas psicotécnicas especializadas, para precisar los traumas psicológicos y las principales características introspectivas y humanas.

En esta forma se procedería a la selección del personal de nuevo Ingreso mediante técnicas científicas y psicológicas, a fin de determinar el grado de calificación y los diversos tipos de aptitudes innatas o adquiridas, de manera que puedan ser destinados a las labores acordes con su personalidad.

Consecuentemente con lo anterior, se requiere también del análisis y evaluación de puestos, para señalar los requisitos que el trabajo exige del empleado para el mejor desempeño de sus funciones. Asimismo, conocer la importancia que el puesto representa dentro de la Dependencia de que se trate.

El laboratorio Psico-técnico, también resolvería los conflictos emocionales provocados por incapacidad del empleado, situación económica, insatisfacción etc. Las observaciones en este sentido, facilitaría dar soluciones a la compleja dinámica de grupos, derivados de la relación entre jefes y empleados o de entre sí.

Para concluir esta proposición, basta señalar que consideramos eficiencia del personal federal, estará en función de la relación que exista entre sus aptitudes y habilidades y el trabajo que desempeña. Conociendo estos dos aspectos, se le colocaría en el empleo, en donde con el menor se obtenga la mayor eficiencia con la máxima satisfacción personal, de que trabaja para un México mejor.

Lic. Alfredo PELLÓN RIVEROLL

ANEXO 5.- SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS PARA EL CONTROL DE LA CORRESPONDENCIA Y LOS ARCHIVOS DENTRO DEL GOBIERNO FEDERAL

Uno de los aspectos más importantes para la recepción, estudio y despacho eficiente de los asuntos que se manejan por las diferentes dependencias del Gobierno Federal está representado por la organización y funcionamiento de sus Oficinas de Correspondencia y Archivo. Es bien sabido que para resolver un problema determinado se tiene que recurrir a los antecedentes o a la historia del mismo asunto para poder fundamentar alguna proposición o decisión.

La correspondencia que reciben, elaboran o despachan las dependencias del Gobierno Federal, se maneja utilizando diversos procedimientos para su control y registro; puede ser desde la libreta, relación, volantes o el moderno sistema de microfilm.

Todo lo anterior ha motivado una anarquía entre las diferentes dependencias del Gobierno Federal, por lo que se desperdician energías, materiales y se provocan dudas o confusiones. Apuntamos la necesidad de que se implante un sistema igual para las diferentes dependencias del Gobierno Federal en lo referente a la recepción, elaboración y despacho de la correspondencia. Como antecedente de un intento para lograr lo anterior, se tiene la Circular No.21 del año de 1918, girada por la Secretaría de Gobernación, que reglamentaba el uso y manejo de la correspondencia para todas las dependencias federales.

Para tratar los diferentes aspectos del trabajo gubernamental,se hace necesario tener la historia de cada uno de los asuntos y poder resolver las peticiones o consultas que se hagan, ya sea por los interesados o las otras dependencias del Gobierno Federal. Para lograr lo anterior forzosamente se tiene que recurrir a la consulta de los expedientes que existen en los archivos.

El crecimiento de las actividades de las dependencias del Gobierno Federal ha determinado que se aumente el número de documentos que es necesario ordenar para integrar la "historia" o "memoria" de cada Dependencia, Dirección o Departamento del Gobierno Federal. Como consecuencia de lo anterior ha aumentado el número de expedientes, así como el volumen de cada uno de ellos, lo que constituye un nuevo problema.

En el caso de los archivos se nos presenta el mismo problema de anarquía, pues se utilizan diversos sistemas y procedimientos en las diferentes dependencias del Gobierno Federal, y puede decirse que en general todos los archivos adolecen de serias deficiencias en su organización, tanto en su aspecto técnico como en el práctico. En muchos casos cada Secretaría o Departamento de Estado ha empleado sistemas nuevos que consideran son los mejores, y naturalmente una catalogación deficiente de los asuntos, lo cual no permite localizar con rapidez y exactitud los expedientes necesarios para consulta.

Está generalizado el sistema decimal el cuál no ha sido aplicado técnicamente tanto en su mecanismo como en su desarrollo, pues se han elaborado deficientes cuadros de clasificación con errores técnicos en el agrupamiento de los asuntos, se ha abusado del número de clasificadores y, en otros casos ha habido falta de números de clasificación que han hecho que sean inoperantes, pues no satisfacen las necesidades para las que fueron creadas.

Existen varios vicios, como es la formación de expedientes por asuntos, lo que da lugar a que haya un número exagerado de los mismos. En otros casos sucede lo contrario

pues se forman grandes expedientes globales en los que se involucran diversos asuntos que dificultan su consulta.

Otro de los problemas graves es determinar qué documentación debe conservarse y cuál destruirse, pues no existen disposiciones o normas para tal fin, por lo que en muchas ocasiones: se conserva documentación inútil o se destruye la que debiera conservarse. Además, hay que señalar el grave problema de los locales para archivos que cada día son más insuficientes.

Existe también el problema por lo que se refiere al personal que maneja los archivos, que en su mayor parte está impreparado o que ha perdido el interés en mejorar sus conocimientos. Algunos que actualmente son eficientes se han formado a través de la experiencia de los muchos años de dedicarse a la actividad del archivo, pero carecen de los conocimientos técnicos necesarios para poder sugerir modificaciones o reformas a los sistemas implantados, y se vuelo ven rutinarios.

Hay situaciones difíciles cuando hay cambio de funcionarios, pues cada uno de ellos desea que la organización de los archivos se cambie de acuerdo con las ideas de innovación que les presentan o tienen, por considerar que sus sistemas son más acertados. lo que motiva un nuevo problema a los ya señalados.

Como solución se sugiere la conveniencia de crear **UN ORGANISMO** que determine el sistema de recepción, elaboración y despacho de correspondencia de las diversas Secretarías y Departamentos de Estado, así como los de clasificación y métodos de archivo, con facultades para estudiar e implantarlos.

Como medidas de unificación en el manejo de correspondencia se sugiere la implantación del microfilm en las oficialías de partes para suprimir las relaciones de extractos de los asuntos y el uso de múltiples volantes.

Para el manejo del archivo se propone se implante también el sistema de microfilm en los aspectos que podemos llamar estáticos o de poco movimiento, los cuales se podrán, en algunos casos, destruir total o parcialmente, y los de trámite diario o dinámico que pueden ser archivados empleando sistemas y métodos más ágiles.

De lo anterior se obtendrán las siguientes ventajas:

a).-Que los sistemas de clasificación, catalogación, expeditación, control de correspondencia y destrucción, así como la conservación de archivos sea uniforme para todas las dependencias del Gobierno Federal.

b).-Lograr que se disminuya el número de formas que se emplean en las diversas dependencias del Gobierno Federal y las que subsistan sean iguales o semejantes.

c).-Se podrá evitar gastos aislados que frecuentemente hacen las dependencias del Ejecutivo Federal con el fin de organizar sus oficinas de Correspondencia y Archivos, que a la postre resultan infructuosos.

d).-Con la especialización técnico-práctica del personal, se obtendrá una verdadera eficiencia, tanto en las Oficinas de Correspondencia como en las de Archivos.

Lic. Juan VÍCTOR VERGÉS

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

Administración Pública y desarrollo económico, trabajo del Lic. Álvaro Rodríguez Reyes, profesor de la Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México y Secretario Ejecutivo del Instituto de Administración Pública. En esta obra, que representa varios años de investigación del Lic. Rodríguez Reyes, se plantea el problema de la relación entre administración pública y desarrollo económico, sustentando la tesis de que "los planes y programas para acelerar el desarrollo económico y social pierden su virtud si no se crean los organismos idóneos y se adoptan las medidas prácticas para su eficiente realización".

En la introducción se presenta el cuadro general de ideas acerca del papel que tiene el Estado moderno en la actividad económica, la eficiencia gubernamental, la promoción estatal y el marco institucional para el desarrollo, junto con las perspectivas del mismo.

El resto está formado por seis capítulos que comprenden la administración económica del Estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, el financiamiento del desarrollo, la planeación de la administración para el desarrollo, y en dos capítulos finales, se analizan los problemas de la administración pública de México y las propuestas para una reforma administrativa.

Es sin duda el libro más reciente y mejor documentado sobre la administración pública de México, con aportaciones originales a la resolución de urgentes problemas. Su exposición sistemática de la estrecha relación entre los fenómenos económicos y administrativos, hace su lectura indispensable a los estudiosos que desean ver una transformación tanto en el contenido como en los métodos de investigación de las disciplinas administrativas. Esta obra se hizo en una edición limitada y la distribuye el Instituto de Administración Pública de México.

Introducción al estudio de la Teoría Administrativa, por el Dr. Wilburg Jiménez Castro, distinguido profesor de la Universidad de Costa Rica y actualmente, Director de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central. Su libro, según palabras del mismo autor "es parte de una espiral, el corazón de la misma, cuyos círculos exteriores inmediatos son la Administración Pública, la administración de negocios, el análisis

administrativo, la administración de personal, las teorías de planificación y presupuesto, la gerencia de empresas, etc., materias que profundizan sus principios y al desarrollarlos, los convierten en otros sectores que juntos forman la especialidad administrativa". Es un libro didáctico que cubre a cabalidad la gama de los problemas administrativos desde los principios hasta las últimas conclusiones. Editada por el Fondo de Cultura Económica.

Administración Dinámica, de Mary Parket Foller. Como todas sus obras este volumen se caracteriza por ser una obra de fácil comprensión, pero de gran importancia y trascendencia. Es sabido de todos el importante papel que desempeñó Mary Parket Follet en el campo de la administración. Llegó a poseer sólidos y sabios conocimientos, los que transmitió a través de conferencias y numerosos trabajos. En su libro **Administración Dinámica** trata el aspecto psicológico de la administración de negocios y, en general examina el dinamismo que requiere cualquier organización. Los juicios emitidos por Mary Parket Foller son sencillos pero de gran profundidad y atinada significación.

La colección de sus escritos se ha editado en forma de libro compuesto de 14 capítulos, con una introducción escrita por Henry Metcalf y L. Urwick. Editada por Herrero Hermanos, Sucs., S. A.

Gustavo MARTÍNEZ CABAÑAS

Anexo 1

ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO

CLASIFICACION DEL PERSONAL QUE PRESTA SUS SERVICIOS EN EL GOBIERNO FEDERAL DE MÉXICO

Clasificación	Número de Plazas	Importe Anual	Promedio de Remuneración	
SUELDOS	231.558	2.471,548,731.90	10.673.56	889.46
SUPERNUME-RARIOS	54.378	628.123,598.40	11.623.78	968.65
SALARIOS	19.649	151.687,663.80	7.719.87	643.32
TOTAL	305.585	$ 3'251.359,994.10	$ 10.639.79	$ 886.65

NOTAS: 1) No incluye el personal militar ni al de la Armada.

2) No incluye al personal con cargo a la partida de Honorarios que asciende estimativamente a 5.000 plazas.

3) La remuneración mensual se aumenta en un 10% de sobre sueldo en el Distrito Federal y con cuotas diferenciales en diversos lugares de la República.

4) Datos a Junio de 1963.

FUENTE: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Anexo 2

ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO

PERSONAL DEL GOBIERNO FEDERAL DE ACUERDO CON SU ADSCRIPCION

DEPENDENCIAS	En el Distrito Federal	En el Interior de la República	En el Extranjero	TOTAL
LEGISLATIVO	796			796
PRESIDENCIAL	1,144			1,144
JUDICIAL	1,235	822		2,057
GOBERNACIÓN	2,100	917		3,017
RELACIONES	665	1	661	1,327
HACIENDA	11,706	10,586	5	22,297
DEFENSA	230	65		295
AGRIC. Y GANADERIA	2,870	4,000		6,870
COMUNIC. Y TRANSP.	13,500	15,627		29,127
INDUS. Y COMERCIO	3,703	1,110		4,813
EDUCACIÓN	62,397	81,852	1	144,250
SALUBRIDAD	14,237	2,725		16,962
MARINA	1,362	1,872		3,234
TRABAJO	1,359	485		1,817
ASUNTOS AGRAR. Y COL.	1,799	1,568		3,367
REC. HIDRÁULICOS	2,445	4,705		7,150
PROCURADURÍA	621	291		912
PATRIMONIO NACIONAL	1,323	70		1,393
INDUSTRIA MILITAR	2,193			2,193
OBRAS PUBLICAS	4,065	9,237		13,302
TURISMO	252	208	47	507
SUBTOTAL	130,002	136,114	714	266,830
DEPARTAMENTO DEL D.F.	38,755			38,755
TOTAL	168,757	136,114	714	305,585

NOTA: 1) No incluye el personal militar ni al de la Armada.
2) Datos a Junio de 1963.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Anexo 3

ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO

NUMERO DE PLAZAS Y PROMEDIO DE REMUNERACION DEL PERSONAL QUE PRESTA SUS SERVICIOS EN EL GOBIERNO FEDERAL DE MEXICO

DEPENDENCIAS	Número de Plazas	Asignación Presupuestal	Promedio de Remuneración Anual	Promedio de Remuneración Mensual
LEGISLATIVO	796	7'995,468.00	10,044.56	837.04
PRESIDENCIAL	1,147	14'221,416.00	12,398.79	1,033.23
JUDICIAL	2,054	33'519,470.00	16,319.12	1,359.93
GOBERNACIÓN	3,017	29'773,700.00	9,868.64	822.39
RELACIONES	1,327	21'704,292.00	16,355.90	1,362.99
HACIENDA	22,297	230'844,263.44	10,353.15	862.76
DEFENSA	295	2'407,976.00	8,162.63	680.22
AGRIC. Y GANADERIA	6,870	80'756,260.00	11,754.91	979.57
COMUNIC. Y TRANSP.	29,127	334'382,865.00	11,480.17	956.68
INDUS. Y COMERCIO	4,813	51'196,031.00	10,637.03	886.42
EDUCACIÓN	144,250	1 500'173,594.08	10,399.82	866.65
SALUBRIDAD	16,962	169'191,359.80	9,974.73	831.23
MARINA	3,234	37'986,804.00	11,746.07	978.84
TRABAJO	1,817	21'126,568.00	11,627.17	968.93
ASUNTOS AGRAR. Y COL.	3,364	41'508,504.00	12,339.03	1,028.25
REC. HIDRÁULICOS	7,150	101'377,507.48	14,178.67	1,181.55
PROCURADURÍA	912	12'408,732.00	13,606.07	1,133.84
PATRIMONIO NACIONAL	1,393	17'124,853.50	12,293.51	1,024.46
INDUSTRIA MILITAR	2,193	27'136,120.80	12,373.97	1,031.16
OBRAS PUBLICAS	13,302	145'624,706.00	10,947.58	912.30
TURISMO	507	5'960,108.00	11,755.64	979.64
SUBTOTAL	266,830	2 886'420,599.10	10,817.47	901.45
DEPARTAMENTO DEL D.F.	38,755	364'939,395.00	9,416.58	784.71
TOTAL	305,585	3 251'359,994.10	10,639.79	886.65

NOTAS: 1) No incluye el personal militar ni al de la Armada.
2) No incluye al personal con cargo a la partida de Honorarios (aproximadamente 5,000 plazas)
3) La remuneración mensual se aumenta en un 10% de sobre sueldo en el Distrito Federal y con cuotas diferenciales en diversos lugares de la República.
4) En el importe de las remuneraciones no se incluyen dietas, haberes ni compensaciones al personal.
5) Datos a Junio de 1963.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Anexo 4

ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO

COMPARACIÓN ENTRE LOS PRESUPUESTOS ORIGINALES Y LOS EGRESOS EFECTIVOS EJERCIDOS.
(Millones de Pesos)

Años	Presupuestos Originales de Egresos	Egresos Efectivos Ejercidos	Diferencia	Diferencia Porcentual
1950	2.747	2.850	103	3.7
1951	3.102	4.037	935	30.1
1952	3.999	5.112	1.113	27.8
1953	4.160	4.665	505	12.1
1954	4.828	5.873	1.045	21.6
1955	5.681	6.575	894	15.7
1956	6.696	7.605	909	13.6
1957	7.578	8.650	1.072	14.1
1958	8.403	9.677	1.274	15.2
1959	9.386	10.127	741	7.9
1960	10.256	12.143	1.887	18.4
1961	11.041	13.304	2.263	20.5
1962	12.320	14.520	2.200	17.9
1963	13.801	-	-	-

Fuente: 1. Cuentas de la Hacienda Pública Federal.
2. Banco de México, S.A.

Anexo 5

ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO

COMPARACIÓN ENTRE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y LA INVERSIÓN DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL
(Millones de Pesos)

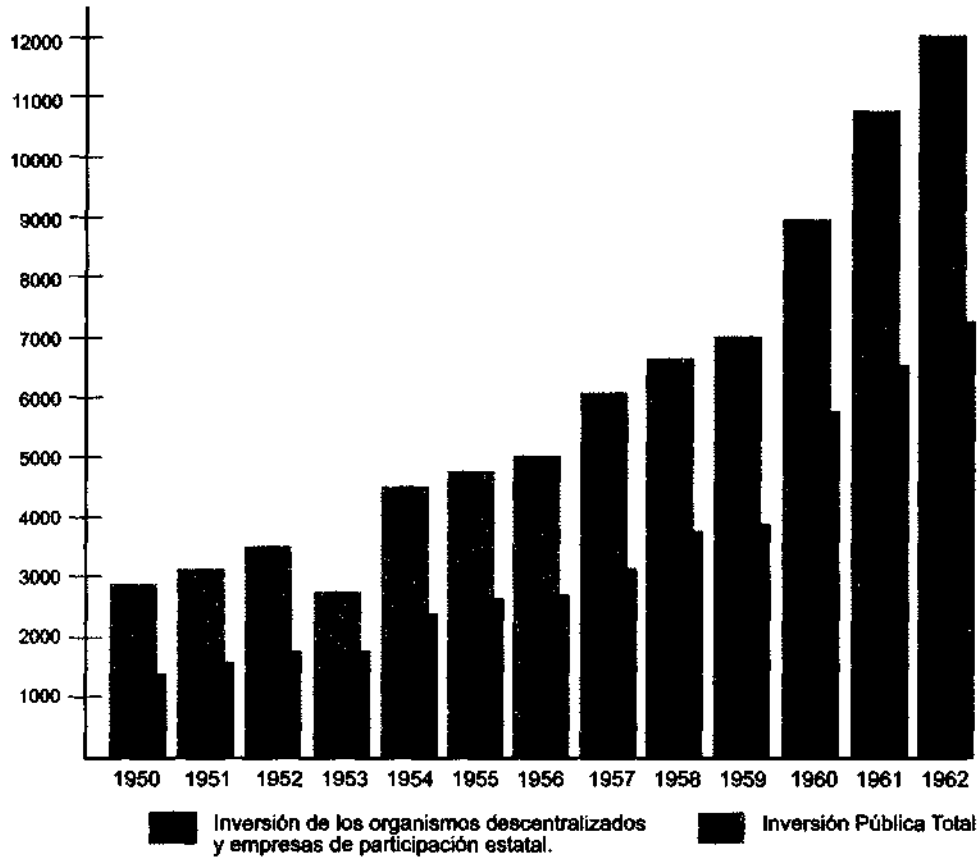
Años	Inversión Pública	Inversión de los Organismos descentralizados y empresas del Estado	Porcentaje
1950	2.666	1.332	50.0
1951	2.981	1.466	49.2
1952	3.417	1.630	47.7
1953	3.254	1.626	50.0
1954	4.365	2.232	51.1
1955	4.660	2.488	53.4
1956	4.932	2.567	52.0
1957	5.946	3.043	55.2
1958	6.516	3.594	53.6
1959	6.853	3.673	741
1960	8.768	5.604	63.9
1961	10.577	6.341	59.9
1962	11.703	7.149	61.1

Fuente: Informes Anuales del Banco de México, S.A. y de la Nacional Financiera, S.A.

Anexo 5

ADMINISTRACION PUBLICA DE MEXICO

COMPARACIÓN ENTRE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y LA INVERSIÓN DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL



RAP 17, diciembre de 1964

BASE INSTITUCIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

María García Díaz

El tema central de este trabajo[1] requería, como complemento indispensable, el intento de formular un balance económico general del país, que permitiera establecer un paralelo entre las bases legales e institucionales que han apoyado la intervención del Estado en la economía, y los logros alcanzados en el desarrollo económico de México.

En los párrafos subsiguientes haremos referencia especial a aquellos aspectos relacionados con el marco legal e institucional de la acción del Estado que tienen importancia en el proceso de nuestro crecimiento económico y social.

La Revolución Mexicana de 1910 y la concreción de las aspiraciones populares en la Constitución Política de 1917, moldean la nueva estructura económica, política y social del Estado Mexicano.

Como en otro capítulo de este trabajo ya hemos comentado con bastante amplitud las excelencias que reúne nuestra Carta Magna, en el presente, nos limitaremos a señalar las deficiencias observadas en ella. La Constitución Política de 1917 ha sufrido reformas frecuentes, algunas de las cuales han permitido distorsionar sus objetivos originales; ejemplo de ello son las reformas al Artículo 27 introducidas durante el régimen Alemanista.

En algunos aspectos básicos de la economía del país, en los cuales las condiciones se han modificado sustancialmente, no se han hecho los ajustes o adiciones necesarios, sino que ha permanecido inalterable. Esto puede aducirse para las empresas del Estado, para las disposiciones del Artículo 28 Constitucional contra los monopolios y para lo estipulado en el Artículo 40 Constitucional.

Nuestra Carta Magna tiene omisiones inexplicables, como por ejemplo la ausencia en el Artículo 27 Constitucional, de los recursos forestales dentro del patrimonio de la nación.

Respecto a la legislación secundaria o derivada de la Constitución, merecen destacarse los puntos siguientes:

a) Existe una cantidad excesiva de leyes secundarias: Decretos, Leyes, Leyes Reglamentarias, Acuerdos, Reglamentos, etc. que forman una verdadera selva jurídica.

---

[1] Parte final de la Tesis Profesional "La Intervención del Estado en la Economía" sustentada para obtener el Grado de licenciado en Economía en la Escuela Nacional de U.N.A.M. 1963.

b) Esta selva jurídica es propicia para alterar la aplicación de la ley y deformar sus intenciones originales o discrepar del ordenamiento básico que derivan.

c) Además de ser profusa la legislación secundaria, a menudo está redactada en términos tan ambiguos que dificultan su correcta aplicación.

d) Muchas de las disposiciones legales son inobjetables en cuanto a su contenido, lo único criticable es que no se llevan a efecto.

e) Parte de la legislación secundaria ha estado en flagrante contradicción con los principios constitucionales de los que emanan. Tenemos varios ejemplos de este tipo de disposiciones: la inafectabilidad en ciertas extensiones de tierras en razón de la calidad de sus cultivos (caña de azúcar, henequén, algodón, etc.), que apareció por primera vez en el reglamento agrario expedido durante el gobierno de Álvaro Obregón; las llamadas concesiones de inafectabilidad ganadera, en la época de Lázaro Cárdenas; la Ley Reglamentaria del Artículo 27 en el ramo del petróleo, promulgada en el régimen de Ávila Camacho, que reconocía las concesiones confirmatorias, mientras que la reforma constitucional de 1939 negaba toda posibilidad de explotación privada en el renglón petrolero; y el Reglamento de Inafectabilidad Agrícola y Ganadera, expedido en el régimen de Miguel Alemán.

f) Mientras en algunos renglones la legislación es abundante y hasta excesiva, existen lagunas en algunos aspectos básicos, como son la reglamentación de las inversiones extranjeras y la regulación de la actividad de los monopolios.

Por lo que se refiere al marco institucional, dentro del cual se ha ejercido la intervención estatal en la economía mexicana, sobresalen los aspectos que se indican a continuación:

(1) La estructura administrativa del Poder Ejecutivo es el elemento más rígido dentro del sector público, pues sus lineamientos generales no se han variado sustancialmente desde 1917.

(2) Los secretarios de Estado y los jefes de Departamento, cuya única autoridad es la delegada por el Presidente de la República, del cual son amigos y partidarios, con frecuencia hacen de sus ministerios verdaderos feudos en los que la inmoralidad, la injusticia y la ineptitud son las desgracias del público.[2]

(3) El aparato gubernamental padece de una hipertrofia de atribuciones frente a una anemia de recursos; o sea, que se han asignado a sus dependencias atribuciones demasiado

[2] Mendieta y Núñez Lucio; "La Administración Pública en México", citado por Schaeffer Wendell, Karl; en "La Administración Pública Mexicana", Problemas Agrícolas e Industriales, p. 120.

ambiciosas, mientras que se les ha dotado de un presupuesto raquítico, que resulta insuficiente para llevar a cabo, siquiera una parte, de las mismas.

(4) Existe una falta de coordinación de las distintas dependencias del Poder Ejecutivo entre sí, y entre esta parte del sector público y las empresas del estado, de la que resultan interferencias, costos duplicados, medidas contradictorias, improvisación y, en suma, despilfarro de recursos.

(5) Las comisiones o comités intersecretariales creados con propósitos coordinadores han obtenido escasos resultados porque sus funciones se realizan en planos subordinados y carecen del apoyo y de la autoridad necesarios para que se cumplan sus decisiones.

(6) Las empresas del Estado constituyen el factor más dinámico del sector público y no puede negarse su contribución al desarrollo económico, ni el peso económico preponderante que representan dentro de dicho sector.

(7) La creación de empresas del Estado se ha convertido en un mecanismo de política administrativa muy en boga en los últimos períodos presidenciales. Actualmente pasan de 380 los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

(8) La política financiera equivocada que ha sostenido el Estado con respecto a varias de las más importantes empresas del Estado -Ferrocarriles Nacionales, Petróleos Mexicanos, etc.-, de subsidiar otros sectores de la economía ha frenado los programas de expansión de dichas empresas, impidiendo la formación de capital en el sector público. Se estima que sólo en tres empresas: Ferrocarriles Nacionales, Banco Nacional de Crédito Ejidal y CONASUPO, existe un déficit total aproximado de 1,500 millones de pesos anuales, que resulta exagerado.

(9) Otro de los problemas que atañe a este grupo del sector público es el que se refiere a su control y coordinación. A pesar de los esfuerzos recientes para controlar y coordinar a las empresas del Estado, no puede afirmarse que se hayan obtenido resultados apreciables.

Las dependencias del Poder Ejecutivo que tienen ingerencia en las actividades de las empresas del Estado son las siguientes: La Secretaría de la Presidencia, en la planeación y vigilancia de la inversión; la Secretaría de Patrimonio Nacional, en el control financiero y administrativo y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo relacionado con el ejercicio del presupuesto y el crédito público. Existe, además, la Junta de Gobierno de los Organismos y empresas del Estado, organismo intersecretarial, presidido por la Secretaría de Patrimonio Nacional, al cual se encomendó el control y vigilancia de las empresas del Estado pero que, de hecho, no ha funcionado.

Por último, no debe descartarse la posibilidad de que en algunas empresas del Estado pueda haber malos manejos de los fondos públicos, o bien que puedan desviarse de la finalidad para la que fueron creadas.

CONCLUSIONES

1.- La Revolución Mexicana de 1910, en la que participaron los sectores populares y cuyas aspiraciones se condensan en la Constitución Política de 1917, imprime una nueva orientación a la política económica y social del país y es la base para la edificación de una nueva estructura económica de México.

2.- La intervención del Estado en la economía mexicana se apoya en preceptos constitucionales, fundamentalmente los artículos 27, 28, 73, 123 y 131 pero también descansa en legislación secundaria, como la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en materia económica y otras disposiciones legales que, en última instancia, también encuentran sus bases en la Constitución.

3.- No resulta exagerado afirmar que el objetivo de lograr un mayor nivel de vida para las clases trabajadoras dentro de un desarrollo económico equilibrado sin interferencias extranjeras, está implícito en el texto de la Constitución de 1917.

4.- De la trayectoria seguida por la intervención del Estado en las actividades económicas, en sus aspectos legal e institucional, desde 1925 hasta la fecha, podemos derivar las observaciones siguientes:

a) Las atribuciones del gobierno federal se han ido extendiendo en forma progresiva y su radio de acción se amplía cada vez más.

b) La Constitución de 1917 ha sufrido modificaciones que, aún sin negar su espíritu popular y progresista, han permitido la distorsión de algunos objetivos; en cambio, en aspectos básicos no se le han hecho las reformas necesarias para que, dentro de las condiciones cambiantes, pueda seguir sustentando el desarrollo económico del país.

c) Existe una cantidad excesiva de legislación secundaria: leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, etc., que forman una red intrincada propicia para desvirtuar los principios de la Ley y alterar su aplicación, sin embargo, falta reglamentar aspectos básicos como son las inversiones extranjeras.

d) La existencia de disposiciones legales, en renglones básicos de la economía, carece de significación, si no se cuenta con procedimientos adecuados que garanticen su aplicación correcta y permitan medir su eficacia en términos de resultados tangibles.

La estructura administrativa del Poder Ejecutivo, en sus lineamientos generales' ha tenido escasas modificaciones desde 1917 y constituye uno de los elementos de menor flexibilidad dentro del sector público.

e) La expansión del sector público se ha manifestado en la multiplicación de las empresas del Estado, que en la actualidad pasan de 380 ya que para resolver cualquier problema planteado al gobierno federal se recurre al expediente de crear un nuevo organismo descentralizado.

f) Las empresas del Estado constituyen el grupo de mayor peso económico dentro del sector público, pero su control, coordinación y vigilancia y en ocasiones su productividad económica, no son satisfactorias.

g) El ejercicio de un control efectivo sobre las empresas del Estado no puede ubicarse al nivel de Secretaría de Estado o de organismo intersecretarial, porque los organismos descentralizados de significación económica, mayor que la de cualquier dependencia del Ejecutivo, por ejemplo Petróleos Mexicanos o Ferrocarriles Nacionales, no se someten a su vigilancia y supervisión.

h) En general, los organismos intersecretariales, creados con fines de coordinación entre diversas dependencias del sector público, han obtenido escasos resultados.

5.- En síntesis, la administración pública de México, en su aspecto legal e institucional, nos presenta un conjunto abigarrado que, por falta de una estructura administrativa eficiente, de una programación económica general, coordinación y control efectivos de todos los integrantes del sector público y de una rica financiera bien encauzada, puede convertir la acción del Estado en un serio obstáculo para el desarrollo económico, en lugar de constituir un factor de promoción del desarrollo.

6.-A pesar de las deficiencias señaladas y de la marcha oscilante emprendida desde 1925 hasta la fecha, la intervención del Estado en la vida económica de México, dentro de las condiciones actuales del país, aparece como la única posibilidad de impulsar el desarrollo económico nacional sobre bases democráticas y con la participación de los sectores populares y de la burguesía nacional.

RECOMENDACIONES

I.- La intervención del Estado en la economía mexicana deberá realizarse dentro de un Programa General que elimine la improvisación, las políticas contradictorias y el despilfarro de recursos, y que se convierta en la base en que pueda descansar el esfuerzo nacional, con la concurrencia y apoyo de la burguesía nacional y de los sectores populares, para que en forma conjunta sea factible el logro de los objetivos prefijados.

II.- El objetivo central de la intervención estatal deberá ser el de promover el desarrollo económico, sin influencias extranjeras, encaminado a la elevación del nivel de vida de las grandes masas de la población.

III.- Para el logro de los objetivos señalados, son indispensables dos prerrequisitos:

El primero, adaptar el marco legal e institucional donde se ejerce la acción del Estado con el fin de que constituya la base apropiada que impulse el desarrollo económico, mediante la reestructuración del sector público.

El segundo, utilizar en forma óptima los recursos existentes y propugnar por el incremento de los mismos.

IV.- La reestructuración del sector público deberá proponerse las metas siguientes:

a) La reorganización de las Secretarías y Departamentos de Estado, basada en un criterio de economía y eficiencia.

b) La reorganización y control de los organismos y empresas del Estado con un criterio que, además de tomar en cuenta la economía y eficiencia, establezca la relación conveniente entre autonomía y control.

c) La coordinación entre las actividades de las Secretarías y Departamentos de Estado y los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que elimine interferencias y costos duplicados.

d) La revisión de la política financiera de las empresas del Estado con miras a su mayor productividad económica.

e) Es aconsejable que aumente la participación financiera del Estado en las empresas de participación estatal -lo cual no debe interpretarse en el sentido de que aumente el número de las mismas-, y que tal participación se oriente hacia una integración vertical con las actividades en que ya tiene ingerencia económica.

f) La revisión de la legislación vigente, simplificándola y vigilando su observancia.

g) Moralización de empleados y funcionarios públicos.

h) La continuidad en los trabajos, de tal manera que no se vean interrumpidos con los cambios políticos.

i) El establecimiento de un verdadero servicio civil que permita a la administración pública contar con personal seleccionado que tenga preparación, honestidad y capacidad indiscutibles.

V.- Existen atribuciones que sólo podrán cumplirse en forma eficaz si están ubicadas en el nivel presidencial. Nos referimos a las siguientes:

1) Formular el programa o plan económico general, mediante el aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles, que canalicen las actividades económicas en forma coherente y unificada y las dirija hacia las metas del desarrollo económico nacional.
2) Ejercer el control sobre las empresas del Estado en la medida necesaria para que este elemento esencial del sector público, dentro de los lineamientos del plan general, cumpla con su cometido de instrumento del desarrollo.
3) Efectuar la reorganización administrativa del sector público y coordinar actividad conjunta de las Secretarías y Departamentos de Estado y de las empresas del Estado.

Cada una de estas atribuciones podría estar asignada a una oficina distinta y las tres dependencias formar una unidad, no importa la nomenclatura que se le dé, ya sea departamento, comisión, dirección, etc., Que tenga como titular directo al Jefe del Ejecutivo y reúna las características siguientes: que no tenga carácter ejecutivo ni el rango de comisión intersecretarial; que tenga el acceso ilimitado a todas las fuentes de información y que cuente con el apoyo decidido del Presidente, para el cumplimiento de sus funciones.

VI.- Resolver el problema de la insuficiencia de recursos a través de dos caminos:

El primero, efectuando una reforma fiscal efectiva y completa, con tres propósitos básicos: 1) Aumentar los ingresos de la federación para llevar a cabo la reestructuración del sector público y participar en mayor medida en la promoción del *desarrollo* económico; 2) Aumentar los recursos financieros de los Estados y Municipios, y 3) Redistribuir los ingresos entre los sectores de la población, con la mira de disminuir los desniveles existentes.

El segundo, pugnando porque los organismos descentralizados y empresas de participación estatal tengan un funcionamiento económico eficiente, que permita la capitalización indispensable para llevar a cabo sus propios programas de expansión.

VII.- Llevar a cabo una política monetaria y crediticia que se acople con la política económica general del Gobierno, para coadyuvar en el esfuerzo conjunto, dirigido por el plan económico general, hacia el desarrollo económico y hacia sus metas de elevación de los niveles de vida del pueblo mexicano.

RAP 21, noviembre-diciembre de 1970

PROGRAMA DE REFORMAS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA ADECUARLA A LAS NECESIDADES DEL DESARROLLO

Gustavo Martínez Cabañas
Alejandro Carrillo Castro

El Estado mexicano cumple el papel de principal promotor del desarrollo, elaborando al efecto sus planes y programas de desarrollo. La decisión de iniciar las modificaciones o adaptaciones que requiere la administración pública, para poder cumplir mejor con los objetivos que se le asignan en estos planes y programas, es atribución de la más alta autoridad, del Presidente de la República.

Durante el período presidencial, 1958-1964, se expidió la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, del 24 de diciembre de 1958, actualmente en vigor, por la que se creó la Secretaría de la Presidencia con el propósito de reunir las atribuciones del Ejecutivo en materia de planificación, contempla en sus dimensiones económica, social y administrativa.

Sin embargo, conviene aclarar que el mejoramiento administrativo constituye una tarea que, dada su magnitud, no puede ser realizada por un pequeño grupo de trabajo. Requiere del concurso de todos, lo mismo de los servidores públicos que de los particulares. En primer lugar, debe ser realizada en las entidades -centralizadas o descentralizadas- del Ejecutivo Federal. Conforme a nuestro sistema de división de poderes cada uno de ellos podría introducir sus propias reformas; de acuerdo con el régimen federal, lo propio podrían hacer los Estados y Municipios.

El Ejecutivo Federal tampoco puede resolver, desde una unidad central de estudios y decisiones, todos los problemas que implica una reforma a fondo de la administración pública. Por este motivo, al constituirse en 1965 la Comisión de Administración Pública, en el seno de la Secretaría de la Presidencia, se le encomendó por una parte, examinar las estructuras y el funcionamiento macroadministrativo de la administración pública, proponiendo los cambios necesarios para mejorar su eficiencia; y, por la otra, promover y coordinar los trabajos de reformas que las distintas entidades y sectores del gobierno federal deberían realizar dentro de su ámbito respectivo y bajo su propia responsabilidad.

Los titulares de cada una de las entidades del sector público son, así, responsables de las dependencias a su cargo. La Comisión de Administración Pública para estudiar y determinar los campos de actividad sobre los que se aplica la acción de modernización o reforma, ha utilizado fundamentalmente dos criterios: la división convencional por sectores de actividad, lo que se ha dado en llamar "análisis vertical" y el enfoque que se ha denominado "horizontal". En el primer caso se entrelazan los análisis administrativos

con los puntos programáticos. De este modo se han estudiado el sector agropecuario, el de ciencia y tecnología y el de comunicaciones y transportes, y se habrán de seguir analizando los de bienestar social, industrial, comercio exterior, etc. El segundo criterio adoptado ha servido para analizar los aspectos generales de la administración independientemente de las atribuciones específicas que cada una deba realizar. Estos aspectos generales son: organización y métodos, archivo y correspondencia, administración de recursos humanos, administración de recursos materiales, consulta jurídica, programación, información para la planificación, contabilidad y presupuesto.

No se ha pretendido adoptar mecánicamente modelos que han tenido más o menos éxito en otros países. La estrategia seguida en los trabajos de reforma administrativa mexicana ha tomado en cuenta la ecología socio-política, económica y cultural del país, con la idea de que la formulación de programas de estudio y recomendaciones, así como la implantación de las respectivas soluciones, obedezca a una concepción amplia, a largo plazo, que corresponda a la problemática nacional y a un enfoque integral de la situación.

La Comisión de Administración Pública se ha valido de un Secretariado Técnico -compuesto por expertos en los varios campos de la administración pública- para la preparación de planes y documentos, así como la elaboración de manuales y guías técnicas que permitan a las distintas dependencias formular sus propios instrumentos de trabajo siguiendo criterios unitarios y aprovechando experiencias comunes. Este Secretariado Técnico también tiene encomendado establecer enlaces con las distintas unidades operativas de la reforma que existen en las diversas dependencias públicas a fin de coordinar los trabajos macro y microadministrativos. Por otra parte, se han integrado comités y comisiones consultivas y de estudio, en donde participan los responsables operativos de los diferentes sistemas que se analizan, en cada una de las distintas entidades del sector público.

No se puede finalizar esta revisión esquemática de la reforma administrativa mexicana sin advertir que el programa de reformas ha sido concebido como una tarea continua y permanente, que debe cumplirse metódicamente, basada en diagnósticos sólidamente fundamentados en el análisis de la situación administrativa actual; aprovechando -siempre que éstas se presenten- las coyunturas propias para la implantación de modificaciones y mejoras administrativas.

RAP 22, enero-febrero de 1971

PROGRAMA ACTUAL DE REFORMA ADMINISTRATIVA (1971-1976)

Porfirio Muñoz Ledo

El título mismo de la plática, "Programa Actual de Reforma Administrativa", subraya la intención de enfocar los aspectos novedosos de la actual administración, así como las variantes respecto a criterios anteriores acerca de este tópico.

Bien entendido, el problema de la reforma administrativa estriba fundamentalmente en que sea capaz de realizarse. Una de las notas más características del Estado moderno, consiste en la creciente complejidad para atender demandas diversas que formulen la sociedad en la que se inscribe. En un principio, el dinamismo de la actividad estatal se desenvuelve en términos que podrían calificarse de improvisados. Este curso resulta eficaz en determinada época ya que permite cambiar la estructura de la propiedad, obtener la estabilidad política necesaria e iniciar el proceso de industrialización. No obstante, una vez cumplidos estos objetivos, los mecanismos en que se apoya acusan marcados signos de agotamiento. Ello exige una regulación de los sistemas y metas del Estado.

Justamente es la etapa en que se halla el país. México ha alcanzado un estado evolutivo que hace imprescindible una transformación cualitativa en todos los órdenes de la vida social. **Si algún requisito tiene la estrategia para el desarrollo radica en revisar, con sentido crítico e histórico, el funcionamiento real de las instituciones.**

A partir de 1917, se le imprime al proceso histórico de México continuidad y coherencia. Los objetivos son permanentes, aunque las circunstancias cambian por el propio crecimiento y por las exigencias del mundo externo. También deben cambiar, en consecuencia, los instrumentos y el establecimiento de prioridades.

Cualquier observador atento habrá percibido que las iniciativas de ley, los distintos pronunciamientos y los actos de gobierno muestran una disposición de modificar el rumbo. El cambio se ha iniciado a partir de la ruptura de inercias y de rutinas, a través del establecimiento de nuevos métodos de trabajo. A partir de la reforma administrativa, se ha iniciado este proceso transformador, mediante la transmisión directa de demandas hacia el aparato administrativo y las líneas políticas esenciales, la galvanización respecto de las necesidades populares y la coordinación del Gobierno concebido como un sistema. El punto de partida ha sido la convicción del titular del Ejecutivo que, en el terreno de la práctica, cumple un propósito anunciado: la obra próxima de la nación requiere depurar la conducta, perfeccionar la organización y acrecentar la eficacia de la autoridad a todos los niveles.

Muchas de las instituciones que componen la administración pública tienen objetivos precisos, otras han sido evidentemente operantes, otras más han alcanzado grados

envidiables de eficiencia. Se reconocen, sin embargo, estratos diferenciados que corresponden a la diversificación de la estructura social e incluso a la propia historia de la administración; a la naturaleza de las necesidades que le dieron origen; a los conceptos administrativos que privaron en cada época, y a los modelos de organización social que fueron predominantes.

Si difícilmente se pueden lograr altos niveles de progreso en un marco de desorganización administrativa, debe reconocerse que las reformas a la administración son parte de un cambio general en las relaciones sociales. Por otra parte, es evidente que el Estado es agente primordial de racionalización y su tarea precisamente radica en dar conciencia y orden al cambio. No puede permitirse que sus estructuras se adapten pasivamente a la realidad; su función es remover los obstáculos opuestos a la modernización.

Una reforma administrativa no aparece en el vacío. Tiene un origen deliberado. Busca alterar los procesos naturales de cambio y es una expresión de las grandes decisiones políticas. Opera sobre una sociedad concreta; parte de la historia para superarla y se funda en la realidad para transformarla. Pretende, en suma, que la administración instrumente los altos fines de la política.

La falta de institucionalización del poder le confiere un carácter patrimonial. Muchos funcionarios en vez de aplicar debidamente las normas entran en asociación con sectores económicamente poderosos y suelen asimilarse a ellos. En niveles incipientes de desarrollo tales sistemas político-administrativos pueden resultar eficaces para el arbitrio oportuno de los intereses en juego. Logran, incluso, realizar cambios importantes en las estructuras visibles. Muestran ineficacia, en cambio, para llevar a cabo políticas económicas y sociales más complejas que exigen la presencia de una administración moderna.

En el esquema de organización inicial, es posible recorrer las primeras etapas del industrialismo, pero no obtener un progreso compartido, ni menos aún democratizar realmente la sociedad. La suma de poder que esos sistemas acumulan debe utilizarse, entonces, con un sentido de administración del desarrollo. Ello implica ejercer la autoridad no como acumulación de poder en las personas y las instituciones para hacer frente a situaciones de emergencia y promover el crecimiento, sino como la expresión de programas susceptibles de mover la acción cooperativa de todos los ciudadanos. El Estado Mexicano refleja, al mismo tiempo, las deficiencias propias de congestionamiento características de la modernidad, al lado de fenómenos administrativos propios del subdesarrollo.

La historia de la administración pública en México, como la del país en su conjunto, ha reflejado en buena medida la superposición de instituciones no adecuadas del todo a la realidad nacional. En un sentido estricto, la Revolución de 1917 nos legó la posibilidad de estructurar por primera vez un auténtico Estado. Hasta 1917 se empiezan a resolver las contradicciones que presidieron la evolución del país: se delinearon y concretaron los

fundamentos que convirtieron al Estado en agente del cambio social y económico. La Constitución estableció las bases que dieron cauce a la modernidad. Instituyó una suma de atribuciones destinadas a salvaguardar los derechos sociales consagrados, tareas de bienestar, función educativa, intervención en la vida económica por alteraciones al régimen de la propiedad, aprovechamiento de recursos naturales y promoción del crecimiento.

De acuerdo con las exigencias y necesidades de cada momento histórico, han ido cobrando impulso sucesivamente los objetivos constitucionales. Por ello, las etapas de estructuración administrativa corresponden a una alternada estrategia político-económica.

En los años posteriores a la lucha armada se inicia la reconstrucción del país, cuidando de no disminuir los ingresos provenientes de la venta de materias primas. Ello explica la lentitud con que se lleva a cabo el reparto agrario y la reivindicación de los recursos, así como la importancia que adquirió la legislación hacendaria, y la reorganización del Ejército. No se descuidó, empero, la tarea educativa. Al mismo tiempo, se fue fortaleciendo en la práctica la esfera de acción del Poder Ejecutivo con lo que se completó, legislativa y administrativamente, la voluntad del constituyente.

A la conquista de la estabilidad política en la segunda parte de la década de los años veinte, corresponde la primera gran reorganización del sistema administrativo y financiero. Fue hasta entonces que se le introdujo la capacidad necesaria para crear las condiciones de infraestructura fiscal y social que estimularon la inversión. A partir de entonces, es posible hablar de una administración revolucionaria por el empleo conjunto de instrumentos fiscales, de política monetaria crediticia y de inversiones.

México aprovechó la coyuntura internacional de 1929 y reforzó su proceso de desarrollo "hacia dentro". Se alentaron las reivindicaciones laborales, se aceleró el reparto de la tierra y se expropiaron numerosos recursos básicos. Aparecieron nuevos organismos que adecuaron la administración a las medidas exigidas por la propiedad social. Se preparó, desde su base, la expansión industrial de los años siguientes. La necesidad de ampliar la política de bienestar, de incrementar la producción de artículos manufacturados y de modernizar la agricultura, hizo proliferar una serie de organismos. Los más importantes de ellos se concibieron bajo la fórmula de instituciones descentralizadas, adaptando así esquemas más modernos y ágiles de administración. La intervención del Estado en el fomento del desarrollo, lo llevó también a suplir y complementar las inversiones privadas, desenvolviendo un sistema de empresas de participación estatal y de fideicomisos que completan el cuadro de nuestra actual administración pública.

A lo largo de toda la historia del país, existen antecedentes muy importantes de ensayos de control y coordinación de la administración. Otro tanto puede decirse de las ciencias administrativas. El decenio iniciado en 1960 subraya estas preocupaciones. Durante los

últimos años se han desplegado arduos esfuerzos en las bases técnicas que facilitarán la coordinación y sistematización de las funciones administrativas.

Como ya se ha expresado, la racionalización sistemática del aparato administrativo es inseparable de la nueva estrategia del desarrollo. El sector público lo proclama y debe dar ejemplo modernizando sus propias estructuras. La burocratización, el desperdicio de recursos, la ausencia de objetivos precisos, la falta de coordinación, y primordialmente la deshonestidad, entorpecen el cumplimiento de los objetivos nacionales. En vez de un Estado fuerte y apto correríamos el riesgo de afirmar una burocracia hipertrofiada y débil en términos de eficacia.

A la época en que el Estado fue esencialmente reestructurador de la paz pública, factor de transformaciones radicales y promotor de la infraestructura, debe suceder otra que llamaríamos la del Estado organizador o, en palabras del Jefe del Ejecutivo, "de coordinación de los esfuerzos nacionales". Esta etapa supera y absorbe las anteriores, poniendo el acento a la acción en profundidad y en la interrelación de los sectores, en la política agraria, en educación, en la de bienestar, la industria, en todas. Más que crecer interesa ahora redistribuir y ajustar armoniosamente el funcionamiento de la sociedad.

Transitamos hacia un modelo de sociedad más abierto, participante y competitivo. Por ello, el gobierno debe multiplicar acciones y hacer más selectiva la elección de prioridades, más precisas las decisiones, más coherente la implantación de medidas y más eficaz su operación cotidiana.

La reforma administrativa ha sido iniciada desde la sede del Poder Ejecutivo por una actitud que ha dinamizado el funcionamiento de la administración y que le ha permitido lanzarse de lleno hacia nuevos objetivos en unas cuantas semanas. En todas las actividades del Jefe del Ejecutivo está presente su voluntad de tener contacto directo con los hechos, las personas y los sectores para detectar las distorsiones de la intermediación administrativa; ha intensificado el trabajo para obtener el máximo aprovechamiento del tiempo y los recursos, y roto rutinas burocráticas fomentando la actitud decidida para la innovación. Ha promovido la autocrítica para debilitar los mecanismos de autoconservación y ha puesto en contacto a funcionarios, de diversas dependencias y de diversos niveles, para conocer y resolver los asuntos conjuntamente, rompiendo así antiguas tradiciones insulares. Ha estimulado la confrontación de los funcionarios con los beneficiarios de los servicios para que conozcan el funcionamiento real de las instituciones y llevado a los grupos de interés a formular con precisión sus demandas. Ha favorecido la actitud crítica del pueblo y su inconformidad constructiva respecto de los actos del poder público. Ha empleado, en suma, métodos desusados con el propósito de vencer las barreras del conformismo que se oponen al cambio.

El Poder Ejecutivo tiene conciencia de que es preciso institucionalizar estas decisiones. No pocas de las iniciativas de ley tienen por objeto favorecer las reformas, promoviendo la

coordinación en unos casos la descentralización en otros, la integración de funciones o su necesaria racionalización. Bastarían para ilustrarlos las leyes que crearon la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, el Consejo Nacional de la Industria Azucarera y de las Zonas Áridas y el Instituto de Comercio Exterior. No menos importantes son: la que creó el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, la nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y la Ley Federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental, el Decreto que reforma la Ley Orgánica del Banco de México, la nueva Ley de la Reforma Agraria y las reformas a la del Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, para no citar sino algunas de las más relevantes.

Simultáneamente el Jefe del Ejecutivo quiso dar unidad a los principales mecanismos de coordinación del sector federal, estableciendo la Comisión Coordinadora del Gasto Público. Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y Presidencia, a través de esta Comisión, tienen el encargo de proponer al Ejecutivo el monto global, composición y estructura sectorial del gasto público, en función de las metas que el gobierno se propone alcanzar en el sexenio, determinar la estructura del financiamiento requerido para cubrirlo y diseñar sistemas para identificar por ramos los programas sectoriales. Se trata, pues, de un mecanismo que, sumando y armonizando funciones, buscará precisar y cuantificar los objetivos del gobierno y ajustar sus estructuras para el cabal cumplimiento de sus propósitos.

El Ejecutivo expidió, con fecha 27 de enero, un Acuerdo sobre Reforma Administrativa. En él se afirma que no existe razón técnica alguna para que la actividad del Estado no se realice en las mejores condiciones de eficiencia. Se reconoce que para lograrlo es preciso contar con la activa participación de los propios servidores públicos y de cada una de las dependencias gubernamentales. En consecuencia, ordenó la creación en cada dependencia federal de comisiones internas de administración, integradas por las principales unidades operativas responsables de los sistemas de programación y presupuesto, normas jurídicas, recursos humanos materiales, información, evaluación y control. Dispuso, asimismo, la creación de Unidades de Organización y Métodos que deben asesorar técnicamente el planteamiento y ejecución de las reformas. De esta manera, se busca la relación entre los responsables directos de los servicios, los niveles jerárquicos en que se tomen las principales decisiones y la asesoría de los especialistas. Por medio de estos mecanismos, cada una de las dependencias procederá a realizar ajustes internos, siendo la Secretaría de la Presidencia responsable de proponer al propio Ejecutivo las modificaciones que atañen a dos o más entidades del sector público.

En reciente acuerdo, el Ejecutivo dispuso el establecimiento de Unidades de Programación en cada una de las entidades del sector público, a fin de que sus planes y previsiones se realicen con métodos compatibles que faciliten la toma de decisiones a nivel sectorial y nacional. Será posible, en pocos años la creación de un sistema de información económica y social compartida que constituirá la infraestructura de la programación.

De este modo, se pone el acento en la administración por objetivos y se ofrecen soluciones concretas para dar mejor cumplimiento a las metas contenidas en el programa de gobierno y, en particular a las grandes directrices.

Otro principio que norma los trabajos de la Reforma Administrativa es el de la coordinación. Se aspira a concebir a la administración pública como un gran sistema compuesto por hombres e instituciones, en el que es necesario coordinar actitudes y procedimientos. Es importante a este respecto que la administración se valga, para su eficacia, de las ventajas proporcionadas por planteamientos de conjunto que ahorrarán energías y recursos.

La participación es otro elemento esencial de la reforma. El C. Presidente ha señalado que la vigencia de las instituciones depende de los hombres que sin cesar las remodelan. Por ello, la reforma se propone establecer mecanismos de participación para el intercambio de puntos de vista sobre las decisiones que competen a las entidades administrativas, ahí donde sea viable. Contempla también la organización de un sistema de capacitación y promoción no sólo conforme a especialidades técnicas, sino orientada al mejor conocimiento de los problemas del país. Es preciso estar alerta y rechazar aquellas opiniones superficiales que aprovechan todo intento de reforma para fustigar a los servidores públicos. Lo importante estriba en reiterarles nuestra confianza y ofrecerles los medios para que se adapten a una nueva dinámica del Estado. Ninguna reforma puede ser impuesta desde afuera. La que se comenta tiene que surgir de cada oficina. En ese sentido, posee el valor de autocrítica generalizada y coherente de los servidores públicos.

La participación implica también una mayor integración de los ciudadanos a los objetivos de la administración. En ella está presente la necesidad de incrementar la confianza de los beneficiarios en los servidores públicos y de establecer sistemas expeditos de comunicación para orientar y atender las demandas. Un sistema democrático supone y exige esa relación y esa actitud. Por eso, el Presidente ha expresado: "Más que realizar un programa del gobierno, ejecutaremos un programa del pueblo. En la democracia los gobernantes reflejan su momento histórico. Su autoridad no es sino una suma de aspiraciones, voluntades y esfuerzos. Los dirigentes estamos obligados a servir de vanguardia, pero el quehacer de la República es compromiso común. Actuaremos por mandato de la soberanía nacional e iremos tan lejos como el pueblo quiera".

RAP 22, enero-febrero de 1971

LOS MARCOS DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN

Fernando Solana Morales

EL SECTOR PARAESTATAL

Agradezco la invitación a participar en estos intercambios de puntos de vista sobre los problemas de la administración pública. A nadie escapa la oportunidad con que se han organizado. Nos hallamos nuevamente inmersos en el entusiasmo de las declaraciones iniciales que provoca cada seis años el tema de la reforma administrativa. Lo distintivo hoy es, de una parte, la decisión de actuar que manifiesta con hechos el Presidente de la República; de la otra, el acervo de experiencias y de técnicos cada vez más preparados y en mayor número con que cuenta el país. Sin embargo, la imprecisión sobre algunas ideas y conceptos, la retórica en torno a estos temas, no han sido totalmente eliminadas. De ahí la importancia de estas reuniones para intentar, a través de la confrontación de opiniones, aclarar en lo posible el sitio en que nos encontramos, las metas que queremos lograr y los caminos por los cuales podemos alcanzar nuestros objetivos.

Primeramente conviene precisar un par de conceptos. Es evidente la necesidad de usar las palabras con rigor para evitar que nos confundan. Hay vocablos que el discurso ha venido desgastando. Es menester recuperar su verdadero sentido para que sean medios de comunicación y no instrumentos de confusión. Las mejores ideas empiezan a perder poder de atracción cuando se desgastan los términos con los cuales se significan y una de las palabras que empieza a desgastarse es "reforma".

Se entiende por reforma administrativa el proceso técnico permanente de revisión y racionalización de los sistemas, estructuras y procedimientos del sector público, para que éste pueda responder, cada vez con mayor eficiencia, a las necesidades crecientes de la realidad económica, social, política y cultural de la nación.

Es evidente que toda administración se transforma continuamente: crece y amplía su estructura; complica sus procedimientos. Pero sólo puede hablarse de reforma administrativa cuando esta transformación permanente se conduce consciente y técnicamente hacia el objetivo de elevar la eficiencia del aparato.

¿Cuál es el marco dentro del que actualmente se lleva adelante la reforma?

En primer lugar, este sexenio trabajaremos básicamente con las estructuras de los dos anteriores. No hubo en diciembre último, y esto es substancial, la reorganización de las estructuras administrativas que esperaban algunos. Esto establece un marco, un límite a la acción, aunque obviamente no altera la posibilidad de llevar adelante la reforma de la administración pública.

La reorganización se distingue de la reforma en que aquélla no es permanente. Por reorganización se entiende aquí la transformación concreta, radical pero discontinua, de ciertas estructuras y procedimientos de sistemas, que se hace necesaria de tiempo en tiempo -por ejemplo en los cambios sexenales- para corregir deficiencias que se hayan hecho evidentes, y para adaptar el sistema a las nuevas políticas que decida implantar el Jefe del Ejecutivo.

Toda reorganización implica una transferencia de control, que puede traducirse en una transferencia del poder. De ahí que no sea fácil realizar una verdadera reorganización administrativa una vez que está en marcha el gobierno y se han distribuido funciones y responsabilidades. Por ello, lo más probable es que durante los próximos años trabajemos en la reforma con las ya conocidas estructuras administrativas.

Quisiera que nos planteáramos ahora la pregunta: reforma administrativa ¿para qué?

Hay quienes se empeñan en atar la reforma administrativa a la planeación económica. En el documento que sirvió de base a las tareas de esta naturaleza durante el sexenio pasado quedó escrito que "la reforma administrativa ... persigue, concretamente, elevar la capacidad administrativa de los organismos públicos para que el gobierno pueda realizar, de la manera más eficiente posible, la tarea que le corresponde en la elaboración, la aplicación y el control del plan nacional de desarrollo". Diferí entonces y difiero ahora. En sentido estricto no hubo plan nacional de desarrollo durante el sexenio pasado y tampoco parece que lo vaya a haber en el presente. Este es el segundo marco determinante de nuestra tarea: habrá reforma administrativa sin plan formal de desarrollo económico de nivel nacional.

No todos los países del mundo están en condiciones políticas y técnicas de elaborar planes de desarrollo económico que sean útiles. La experiencia de varios de ellos demuestra que no sólo es posible, sino conveniente llevar adelante las tareas de reforma administrativa independientemente de que sea posible o no realizar las de planeación económica, aunque eventualmente ambas pueden tener objetivos comunes y evolucionar, coordinadamente, en forma paralela.

Al margen de la conveniencia de elaborar formalmente un plan nacional de desarrollo económico o de hacer simplemente trabajos de planeación, es evidente que una reforma administrativa es posible y necesaria si se entienden sus funciones de una manera más amplia.

La reforma administrativa pretende elevar la eficiencia del aparato público. Ese es su objetivo inmediato. La administración pública, como conjunto de organismos del gobierno, tiene varios objetivos que cumplir, no sólo el del desarrollo económico. Funciones fundamentales del gobierno son, además, conservar la independencia nacional y la paz

pública; lograr el desarrollo social y cultural del país; mejorar las condiciones de la vida política; perfeccionar los sistemas judiciales.

Para dar valor analítico a los conceptos teóricos conviene distinguir entre desarrollo económico, social, político y cultural. El desarrollo económico lo mide la tasa real de crecimiento del producto nacional por habitante. El concepto de desarrollo social se relaciona con la forma como se distribuye el ingreso. El de desarrollo político con la mayor o menor medida en que los ciudadanos de una comunidad participan en las decisiones que los afectan. El desarrollo cultural está relacionado con los índices de escolaridad y con la calidad de la educación, de la investigación científica y de las expresiones culturales de la nación.

No obstante la interdependencia de estos cuatro aspectos del desarrollo; es conveniente subrayar sus diferencias. Aunque algunos teóricos los incluyan todos al definir el "desarrollo integral", de tratarse de planes de desarrollo, o al manejar comúnmente el término "desarrollo", se está haciendo hincapié, consciente o inconscientemente, en los aspectos económicos y, si acaso, en los sociales. Sin embargo, quizá las funciones más elevadas del gobierno tengan que ver con el desarrollo político, si dentro de él comprenderemos las tareas relacionadas con la preservación de la independencia y soberanía nacionales, de la paz pública y de la conservación de una atmósfera política interna y externa indispensable, incluso, para las tareas relacionadas con los aspectos económicos y sociales del desarrollo.

En síntesis: durante el actual sexenio realizaremos nuestros trabajos de reforma administrativa sin que éstos dependan de un plan formal de desarrollo económico aunque, eventualmente, se establezca la coordinación necesaria entre las tareas de planeación y las de reforma administrativa. Pero todo lo anterior no quiere decir que la reforma administrativa no juegue un papel importante en el desarrollo económico mismo. Hay una tendencia de algunos economistas a hacer depender todas las posibilidades de desarrollo económico de la tasa de inversión. La eficiencia administrativa se deja atrás, sólo como un instrumento de las decisiones económicas. Sin embargo, en muchos casos un mejoramiento en las estructuras y procedimientos administrativos puede significar un incremento de la productividad mayor que una inversión en bienes de capital.

Quisiera precisar: El producto per cápita puede sólo: 1) elevando el porcentaje de la población dedicada a tareas productivas y/o 2) aumentando la productividad promedio de los miembros activos de la sociedad. De otra parte, la productividad se incrementará sólo: a) si se utilizan instrumentos de producción más eficaces, b) si elevamos la capacidad personal de quienes trabajan y/o c) si se emplean sistemas de trabajo más eficientes.

Por tanto, independientemente de la importancia principal que tiene la inversión para aumentar el empleo y la productividad por la vía de mejores instrumentos de producción,

es evidente que puede aumentar la productividad y, por ende, la tasa de desarrollo económico, por la vía de mejores sistemas de trabajo y de la eficiencia administrativa.

Si a lo anterior añadimos el hecho de que una parte creciente de nuestra población se dedica a actividades terciarias, en las que la productividad está más relacionada con la eficiencia administrativa que con los instrumentos o maquinarias con los cuales se produce, es evidente la importancia que el solo mejoramiento de la eficiencia administrativa tiene para el desarrollo económico.

En otras palabras, la reforma administrativa tiene un papel que cumplir independiente de cualquier tarea de planeación de las inversiones. Su importancia para el mejoramiento económico de la nación no está necesariamente ligada a la que pueda tener la planeación económica.

Desearía recapitular: He señalado como una primera característica principal de la situación actual de los trabajos de reforma administrativa, el hecho de que ésta siga adelante sin una previa reorganización que modificara substancialmente las estructuras de la administración pública. En segundo lugar, he afirmado que la reforma habrá de realizarse independientemente de las tareas de planeación económica, aunque convenga establecer una coordinación entre ambas. Hay una tercera realidad básica, que enmarcará nuestros trabajos durante el presente sexenio: la decisión del Presidente de la República de contar con una maquinaria administrativa más eficiente. Esta decisión no es meramente declarativa: se ha hecho evidente no sólo por su empeño en transformar sistemas y actitudes, sino a través de los instrumentos jurídicos que ha puesto en manos de los funcionarios y técnicos desde los primeros días de su gobierno. Puedo mencionar aquí la revisión hecha a la Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; el Acuerdo del 28 de enero del presente año, que establece las bases para la promoción y coordinación de la reforma administrativa del sector público federal y la creación de la Dirección de Estudios Administrativos, en la Secretaría de la Presidencia.

Una cuarta característica de los marcos en los cuales habremos de movernos es el acopio de investigaciones y de personal técnico capacitado y, sobre todo, la conciencia de la urgente necesidad de modernizar nuestra administración; conciencia que han creado en los últimos años, y en particular durante el último sexenio, quienes tuvieron en sus manos esa responsabilidad, y quiero mencionar aquí a José López Portillo.

El reto que se nos plantea ahora es, con los marcos establecidos, acelerar y racionalizar la transformación del aparato público para hacerlo más eficiente.

En la conferencia inaugural de esta serie, el licenciado Porfirio Muñoz Ledo señalaba como requisito de la estrategia para el desarrollo "revisar, con sentido crítico e histórico, el funcionamiento real de las instituciones". Creo que este es el punto de partida más sólido

para las tareas de reforma. Conociendo el funcionamiento real de nuestra administración debemos optar, haciendo a un lado modelos utópicos, por una estrategia también realista que me gustaría denominar la "estrategia de lo posible".

La estrategia de lo posible supone, en primer lugar, aceptar objetiva, francamente, la realidad de lo que se desea transformar. En segundo, asumir los marcos dados que determinarán nuestra acción. Finalmente, partiendo de la realidad y dentro de los marcos condicionantes, diseñar los modelos óptimos posibles y trabajar con ellos, en la transformación continua, sistemática y racional de estructuras, procedimientos y actitudes para elevar la eficiencia de todo el sector público.

Son realidades de nuestra administración que todos conocemos y debemos manejar con mucha franqueza, la imprecisa e inadecuada división de funciones entre las diferentes dependencias; la irracionalidad de algunos de sus sistemas jerárquicos; las insuficientes líneas de comunicación vertical y horizontal; la violación frecuente de la línea de autoridad. Otra realidad es la ya deficiente -en términos de técnica jurídica y de técnica administrativa- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Asimismo, la insuficiente preparación de algunos funcionarios públicos; los sueldos diferenciales para tareas aparentemente iguales en distintas dependencias; la falta de un personal público de carrera o servicio civil; la complejidad y falta de coordinación del sector descentralizado.

La reforma en el sector paraestatal

La importancia creciente del sector descentralizado de nuestra administración es conocida de todos. Su presupuesto duplica el del sector centralizado. En conjunto es, sin duda, el más importante instrumento del desarrollo nacional. Su grado de eficiencia tiene una relación directa con el destino de la nación.

Desafortunadamente -y estoy señalando una deficiencia de fácil solución- no hay un sistema permanente de estadísticas que permitan analizar cuantitativamente el sector. Daré, sin embargo, algunas cifras de carácter general. Hay alrededor de 440 organismos y empresas de participación estatal. El personal ocupado por ellos rebasaba las 400 mil personas que recibieron el último año aproximadamente, 14 mil millones de pesos en sueldos y salarios.

Los 100 organismos y empresas totalmente propiedad del gobierno, que pueden clasificarse como productores de bienes y servicios para el mercado -sólo 100- contaban en ese año con recursos totales por 12 mil millones de pesos, de los cuales 61 mil millones correspondieron a recursos patrimoniales propios. Estas empresas obtuvieron ingresos aproximados de 40 mil millones de pesos y un remanente final de más de mil millones de pesos.

De otra parte, el sector financiero del Estado maneja recursos superiores a los 75 mil millones de pesos.

Las cifras anteriores, dadas a guisa de ejemplo, subrayan la enorme importancia que el sector tiene para la vida de la nación.

Conviene dividir en dos partes el análisis de la reforma administrativa en el sector paraestatal. La primera se refiere a la reforma interior de cada organismo o empresa pública. La segunda tiene que ver con los aspectos macroadministrativos de la coordinación y control generales del sector paraestatal por el grupo central de la Federación.

En el sector descentralizado encontramos algunos de los organismos más eficientes del país, comparados no sólo con los del sector centralizado sino, incluso con los más eficientes del sector privado. Al mismo tiempo, encontramos empresas que han sufrido serios descalabros económicos y que no han logrado una eficiencia financiera ni administrativa que les permita sobrevivir. Por ello, la tarea de la reforma en el nivel microadministrativo varía de unidad a unidad y corresponde directamente a las comisiones internas de administración y a las unidades de organización y métodos establecidas en el reciente acuerdo presidencial. En la mayoría de los casos, la reforma deberá empezar por establecer estructuras bien definidas, con una clara y adecuada división de funciones con niveles jerárquicos racionales y precisos de las líneas de comunicación y de mando. En otros, se trata simplemente de continuar perfeccionando los procedimientos, mecanizar algunos sistemas, proseguir, en síntesis, con tareas iniciadas hace ya muchos años y que han situado a algunos organismos en niveles de eficiencia comparables con las mejores empresas del mundo.

Veamos ahora el aspecto macroadministrativo.

Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal surgen durante el período constructivo de la Revolución como una necesidad del Estado de crear unidades más eficientes y flexibles, no comprometidas con el mecanismo burocrático del gobierno central, para cumplir tareas específicas. Les corresponden, no las funciones tradicionales del gobierno, sino tareas concretas de producción de bienes y servicios o de atención a problemas especiales como pueden ser los de la seguridad social o la educación superior.

A lo largo de las décadas su número se multiplica y se convierten en instrumentos cada vez más importantes del desarrollo económico. A la vez, el Gobierno empieza a perder una imagen clara de lo que ocurre dentro de ellos. El Ejecutivo se preocupa entonces por establecer controles, y la historia de la administración pública mexicana respecto de su sector descentralizado en los últimos sexenios se convierte en una carrera entre su desarrollo y el surgimiento paulatino pero decidido de los mecanismos de control. Sobre esto caben algunos comentarios. Creo que los controles han surgido principalmente de la desconfianza del sector centralizado respecto del descentralizado, desconfianza justificada por la anarquía, ineficacia y en ocasiones deshonestidad con que se han manejado, en diferentes épocas, algunos organismos y empresas.

Pero estos controles no se han establecido de acuerdo con un plan sistemático que persiga su eficiencia, ni corresponden tampoco a planes generales de acción, ya no digo económica, ni siquiera administrativa. Más que procurar procedimientos de coordinación del sector centralizado con el descentralizado, la preocupación se ha concentrado en imponer controles que eviten errores y abusos, sin que, de otra parte, se haya establecido cuál es el punto de equilibrio razonable entre la libertad de acción que requiere un descentralizado (que por eso lo es) y el control que sobre el mismo debe tener el sector centralizado.

Los controles generales se manejan a través de tres secretarías de Estado: Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y Presidencia. Y en alguna época llegó a establecerse una franca competencia entre las tres por ver cuál controlaba más mecanismos de control. Hasta la fecha no tengo conocimiento de ningún esfuerzo sistemático de coordinación entre las tres secretarías para diseñar mecanismos de planeación, coordinación y control unitario. No obstante, debe señalarse que a falta de un sistema integral de coordinación, los actuales mecanismos de control han sido muy útiles. Gracias a ellos se liquidaron etapas de verdadera anarquía administrativa, en la que habían caído algunos organismos y empresas, se mejoró la eficiencia de muchos de ellos, y se terminó en algunos casos, con prácticas administrativas viciosas no sólo desde el punto de vista de la técnica administrativa, sino desde el de la honestidad. Ello se debe al dedicado y empeñoso esfuerzo de la Junta y después de la Dirección General de Control y Vigilancia de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Secretaría de Patrimonio Nacional, durante los pasados doce años. Horacio Flores de la Peña realizó ahí una discreta, importante, difícil labor. Construyó paso a paso, y condujo después, lo mejor del actual sistema de controles. la nueva ley para el Control del Sector, de diciembre último, es la culminación de esa tarea. Pero no basta. Falta un modelo único de coordinación del esfuerzo público, un estudio general, sistemático, que lleve al establecimiento de mecanismos de planeación, coordinación y control del sector descentralizado.

Para cumplir con su función controladora, las tres secretarías mencionadas requieren de los organismos descentralizados informes periódicos sobre diferentes aspectos de su administración. Hay cifras curiosas. Por ejemplo: un descentralizado típico, cuyo presupuesto queda incluido en el general de la Federación, debe elaborar anualmente de 25 a 30 documentos periódicos regulares para las secretarías del Patrimonio y de la Presidencia, contra más de 500 entregas que deben enviarse anualmente a Hacienda.

Es posible establecer tres etapas en la evolución de los organismos descentralizados en México: 1) la de creación; 2) la del establecimiento de los mecanismos de control y 3) la del establecimiento de los mecanismos técnicos de planeación, coordinación y control que garanticen la armonía de todo el gobierno, sin alterar el grado razonable de autonomía que requiere el sector descentralizado. Considero, en síntesis, que se han cumplido

hasta ahora las primeras dos etapas y que estamos ya en condiciones de iniciar con rigor técnico la tercera.

Los administradores solemos ver a la administración como un problema a resolver. Un problema que superamos o nos vence. Y a veces olvidamos verla también como un instrumento a utilizar. En esto; los políticos llevan gran ventaja sobre los técnicos. No basta preocuparse por elevar la eficiencia de nuestros organismos. En todo momento debemos recordar que el instrumento más poderoso con que cuenta la nación, para alcanzar sus objetivos, es el inmenso y complejo mecanismo de su administración pública. Por ello, en última instancia y fundamentalmente, nuestros objetivos como técnicos en administración y como funcionarios públicos, son los mismos objetivos de la nación.

Esta es una charla sin conclusiones. No pretendo llegar a ellas, y menos aún a hacer recomendaciones. Simplemente he querido que nos planteáramos conjuntamente algunas cuestiones e invitarlos, si así lo desean, a intercambiar puntos de vista sobre ellas.

RAP 31/32, julio-diciembre de 1977

REFORMA ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL (1976-1982)

Alejandro Carrillo Castro

"En nuestros días es más fácil controlar a la naturaleza que ordenar la sociedad".
José López Portillo

INTRODUCCIÓN

"En la Administración, los medios son el todo", escribió Melchor Ocampo en 1855, en su Carta de renuncia a la cartera de Relaciones Exteriores que le había encomendado el Gobierno Liberal.[1] En esta frase se expresa con ejemplar claridad la preocupación que debe de tener un estadista no solamente de proponerse fines legítimos y objetivos de gran alcance, sino de cuidar que existan los medios -también legítimos y eficaces- para alcanzar dichos fines y objetivos de naturaleza política.

En diciembre de 1976, el gobierno que se iniciaba bajo la presidencia de José López Portillo enfrentaba agudas "contradicciones entre el sector agropecuario comprimido y el sector industrial sobreprotegido; entre la economía rural sujeta a precios fijos y la economía urbana subsidiada; entre las necesidades de importación y la capacidad de exportación; entre la demanda de crecimiento de actividades productivas indispensables y las restricciones monetarias y crediticias; entre la exigencia de producción y la inducción inerte al lucro; entre los incentivos y canalización de la inversión privada y los mecanismos impositivos y de financiamiento público; entre la posibilidad de estabilizar precios y la flotación de la moneda; entre lo que debíamos producir y el derroche consumista del sector favorecido; entre lo que podíamos producir y nuestros hábitos de consumo, y lo que es más grave: en muchas partes, pero particularmente en el campo, con frecuencia se contradijo la justicia con la eficiencia". [2]

Llegaba entonces a su fin, "acabado por sus contradicciones, un patrón de crecimiento que agotó su último tabú con la devaluación",[3] hecho que a su vez, en pocas palabras del propio Presidente de la República, afectó el sentimiento de seguridad de la sociedad, fenómeno éste que fue polarizado por algunos grupos de interés.

De ahí que en esa fecha, el objetivo político prioritario del gobierno fuese el de promover, en todos los aspectos, la cohesión nacional, la recuperación de la confianza en el país y

---

[1] Romero Flores, Jesús, *Don Melchor Ocampo*, Ediciones Botas, México, p.227
[2] López Portillo José, Primer Informe de Gobierno, México, 1977, Talleres Gráficos de la Nación
[3] Ibid.

entre sus diversos componentes, objetivo fundamental que representa una condición básica para alcanzar las metas de desarrollo socioeconómico, centradas en organizar a la sociedad para elevar la producción y asegurar que ésta se oriente hacia los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, a fin de satisfacer la demanda de empleos productivos y las necesidades básicas de las mayorías de la población; y de ahí también que la traducción de esos objetivos a la realidad, tal como lo señaló el Licenciado López Portillo desde su campaña electoral, exigiera contar con los medios, esto es, con los instrumentos administrativos idóneos.

El reconocimiento de que esos instrumentos habían acumulado vicios y disfunciones que no les permitían responder con eficiencia y oportunidad a los reclamos sociales y de que por tanto el costo político de la ineficiencia gubernamental resultaba superior al que implicaba una reforma administrativa de gran alcance hizo que se planteara la necesidad de una reestructuración a fondo en la organización y el funcionamiento del Gobierno Federal. [4]

De esta manera, ante el papel que desempeña el Estado en nuestra sociedad y ante la coyuntura política, económica y social que se presentó a finales del año de 1976, el Presidente de la República decidió reorganizar el gobierno para poder, en los hechos, organizar al país. Pero es preciso puntualizar que este paso fundamental no obedeció simplemente a una decisión de coyuntura. Descansa sobre la base de doce años de trabajos constantes a partir del establecimiento, en 1965, de la Comisión de Administración Pública (CAP), presidida por el licenciado José López Portillo, dentro de las diversas funciones que desempeñó entonces en la Secretaría de la Presidencia. La CAP elaboró un **Informe sobre la Administración Pública Federal**[5] que sirvió de base para los trabajos de reforma institucionalizados a partir de 1971 a través de diversas disposiciones jurídicas. [6] En esta época se publicaron también las **Bases para el Programa de Reforma Administrativa Federal 1971-1976** y se definió un modelo de análisis, se complementaron los diagnósticos, se elaboró un programa global con lineamientos de estrategia para su implantación y con instrumentos legales y orgánicos para avanzar en la reforma.[7]

Con estos antecedentes y con base en el Programa de Gobierno esbozado el 1° de diciembre de 1976 por el Presidente López Portillo, la reestructuración iniciada en el presente régimen puede caracterizarse como una Reforma Administrativa para el desarrollo económico y social que tiene como eje la programación, que procura respaldarse en un personal idóneo, eficiente y honesto y que se propone fortalecer la organización republicana

---

[4] Carrillo Castro, Alejandro, "La Reforma Administrativa en México", en *Cómo reformar la Administración Pública*, compilador: A. F. Leemans. F. C. E. , 1977. Traducción de The Management of Change in Government, 1976, Martinus Nijhoff, La Haya

[5] Reeditado por la Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1977.

[6] Para un examen de la evolución de la Reforma Administrativa Mexicana, ver Carrillo Castro, Alejandro, *La Reforma Administrativa en México*, INAP, 1975 y *Cómo reformar la Administración Pública*, Op. Cit.

[7] Carrillo Castro, Alejandro, en *Cómo reformar la Administración Pública*, Op. Cit.

respetando y robusteciendo las funciones legislativa y judicial, así como los derechos regionales que entraña el régimen federal.

OBJETIVOS GLOBALES

En consecuencia con lo anterior, los objetivos globales del Programa de Reforma Administrativa delineados para el periodo 1976-1982, son:

1. Organizar al gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas.
2. Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.
3. Establecer un sistema de administración y desarrollo de personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.
4. Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal -respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de gobierno- propicie, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los Poderes Legislativo y Judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país, y
5. Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes.

BASES LEGALES

Los objetivos mencionados, producto de una amplia concepción que incluye consideraciones de orden político, económico y social y que surgen del análisis y estudio sistemáticos de la realidad nacional, se han sustentado en la promulgación de nuevas normas jurídicas que garantizan la legitimidad y la seguridad propias de un Estado de Derecho. Para dar cauce legal a los aspectos sustantivos de la Reforma, se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y para instituir jurídicamente los sistemas de orientación y apoyo global se promulgaron la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la Ley General de Deuda Pública; el Decreto por el que se adicionan diversos artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda; el Decreto que adiciona el artículo 39 a la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas y el Decreto que adiciona la Ley de Inspección de Adquisiciones con un artículo 27.

Por otra parte, a fin de que la base jurídica de asignación de funciones a las dependencias centralizadas corresponda a las disposiciones mencionadas, se han publicado los reglamentos interiores de 16 de dichas dependencias.

Existen otros ordenamientos de carácter específico que se irán analizando, como en el caso de los anteriores, en el marco de los objetivos globales a que se hace referencia a continuación.

I. ORGANIZAR AL GOBIERNO PARA ORGANIZAR AL PAÍS

A fin de alcanzar el primer objetivo global, el de organizar al gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas[8] era necesario **programar las acciones de reforma** de la Administración Pública Federal, con miras a que **constituyesen un proceso institucional permanente**, articulado y participativo que, dentro de un **marco global de congruencia**, corresponsabilizara a los titulares de las dependencias centrales y de las entidades paraestatales de los **proyectos específicos** que les corresponde, y que permitiera al Titular del Ejecutivo la **programación global** y la **evaluación permanente de los resultados obtenidos**, a fin de que la Administración Pública pudiera transformarse en un **instrumento** eficaz, apto para garantizar la **eficiencia y la coherencia** de las acciones que integren los planes nacionales y sectoriales de desarrollo económico y social y capaz de atender las prioridades fijadas por el Titular del Ejecutivo. [9]

> Todo ello implicaba convertir a **cada dependencia y entidad** de la Administración Pública Federal en un instrumento de **responsabilidades claramente establecidas**, de manera que se evitase la **duplicación de funciones** y se asegurara que las **decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados** que el país demanda.[10]

Lograr esta transformación exigía contar con instrumentos legales que previeran el cumplimiento de los siguientes propósitos: a) simplificar estructuras y precisar responsabilidades a las dependencias centralizadas; b) evitar duplicaciones; c) regularizar las dependencias cuya organización resultaba discutible desde el punto de vista del derecho administrativo, estableciendo claramente los conceptos y bases para el debido funcionamiento tanto de la administración pública centralizada como paraestatal; d) racionalizar al máximo las concurrencias y equilibrar funciones; e) instituir que el gasto público se presupueste con base en programas que señalen objetivos, metas y unidades

---

[8] López Portillo, José, Discurso de Toma de Posesión, 1º de diciembre de 1976

[9] I. E. P. E. S., Propuesta de Programa de Gobierno 1976-1982, Capítulo XIII, pág. 1

[10] Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

responsables de su ejecución[11] y propiciar la oportuna evaluación de resultados; f) promover la eficiencia y honestidad en la ejecución de las tareas gubernamentales;[12] g) permitir al Titular del Ejecutivo convocar a reuniones de Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, por sectores para definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal; h) establecer la organización sectorial, para efectos de coordinación programática e, i) adscribir la coordinación de los programas de reforma administrativa y de evaluación de resultados de la Administración Pública Federal en su conjunto, directamente bajo la responsabilidad del Presidente de la República.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal aprobada por el Congreso de la Unión a iniciativa presidencial y publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976, dio sustanciales respuestas a los anteriores requerimientos. Con dicho instrumento se consiguió una importante simplificación de estructuras y precisión de responsabilidades, lo que a su vez permitió superar gran parte de las duplicaciones que tenía la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Se puede afirmar que en la historia del país no se tiene noticia de una reforma que hubiera implicado modificaciones a 17 de 19 dependencias centrales que recibieron o transfirieron funciones, o sea que incidió en el 90% de la dependencias centrales. A ello hay que agregar la modificación propuesta por el Senado a fin de que sólo el Congreso pueda, mediante una ley, determinar la creación de los departamentos administrativos.

Si bien no se eliminaron las concurrencias que obligadamente existen entre las dependencias del Ejecutivo, la nueva Ley las reduce en forma importante y las racionaliza pues la anterior reportaba 55 concurrencias con 306 funciones específicas y la nueva Ley Orgánica genera sólo 48 concurrencias, habiéndose incrementado a 340 las funciones específicas, o sea, que a pesar del aumento de funciones del 11.1% se logró un decremento de concurrencias al 12.8%.

Se logró igualmente, establecer la posibilidad de la organización sectorial para efectos de coordinación programática, la utilización de las reuniones de Gabinete, hoy todavía Consejo de Ministros, para "definir y evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean concurrentes de varias dependencias o entidades de la Administración Pública" con lo cual se enriquece la función de dicho Consejo que antes sólo había de reunirse para efectos de suspensión de garantías.

---

[11] Artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 13 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

[12] Artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

En este sentido, la nueva Ley Orgánica no sólo integra funciones que en forma dispersa atendían -o debían atender- diferentes dependencias, sino que, por primera vez, regula en un ordenamiento matriz -por llamarlo así para distinguirlo de las disposiciones particulares derivadas de él- tanto a las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, como a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

Con las modificaciones estructurales y funcionales derivadas de la aplicación de la Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se produjeron cambios no sólo en el nivel institucional sino también en el global o macroadministrativo. Con base en el artículo 8º de ese ordenamiento, se establecieron como órganos de la Presidencia de la República cinco Unidades Administrativas de Apoyo Técnico: la **Unidad de Asuntos Jurídicos**, la **Dirección General de Información y Relaciones Públicas** (que se integró con funciones que se llevaban a cabo en la Secretaría de la Presidencia), la **Coordinación General de Estudios Administrativos** (que recibió funciones que en materia de reforma administrativa tenían asignadas la Secretaría del Patrimonio Nacional y la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia), la **Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados** y la **Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación** a la que le fueron atribuidas nuevas funciones.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública contempla a la desconcentración como un recurso administrativo indispensable en la búsqueda de la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos públicos (artículo 17).

Dentro de la Administración Pública Federal se lograron identificar, en diciembre de 1976 con características de órganos desconcentrados, 26 unidades administrativas y a finales de 1977, se identificaron 86, es decir, se ha manifestado un incremento del orden de 330.7%. Lo anterior demuestra que los titulares han comenzado a utilizar con frecuencia esta figura jurídico-administrativa prevista en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

INSTRUMENTACIÓN

A) PRIMERA ETAPA: Lineamientos y Mecanismos de Congruencia Institucional.

Los cambios estructurales y funcionales producidos con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, hicieron urgente la necesidad de contar con lineamientos generales sobre la organización y funcionamiento de las dependencias, así como con mecanismos de participación (Comités Técnicos Consultivos) en los cuales se gestaran tales lineamientos, se discutieran problemas afines y se propiciaran políticas y estrategias para la mejor operación de los sistemas comunes de cada una de las dependencias participantes.

De acuerdo con dichos cambios se actualizaron los lineamientos de Reforma Administrativa, concretados en una primera etapa, a los aspectos de carácter institucional. Para tal efecto, fue convocado el Comité Técnico Consultivo de las Unidades de Organización y Métodos de la Administración Pública centralizada, a fin de que trabajara en una reunión extraordinaria de tres días, en Oaxtepec, Mor,. en la elaboración de un proyecto de Lineamientos que deberían observar para el Programa de Reforma Administrativa, a nivel institucional, las dependencias y entidades del Sector Público. Dicho proyecto fue aprobado por el Presidente de la República y dado a conocer en la Reunión de Gabinete del 28 de enero de 1977.

Por otra parte, han quedado debidamente integrados, como mecanismos fundamentales de Reforma Administrativa en las dependencias y entidades, los siguientes órganos:

- Las Comisiones Internas de Administración y Programación, como mecanismos de participación y de asesoría para la toma de decisiones.
- Las Unidades de Organización y Métodos.
- Las Unidades de Programación.
- Las Unidades de Presupuesto.
- Las Unidades de Informática y Estadística.
- Las Unidades o Enlaces de Evaluación.
- Las Unidades de Orientación, Información y Quejas.

Estas unidades, además de sus funciones propias, tienen como propósito fundamental promover el eficiente establecimiento de los sistemas de su competencia y trabajar coordinadamente con las Unidades similares de otras dependencias, a través de los respectivos Comités Técnicos Consultivos.

Por lo que se refiere a los mecanismos participativos, muchos de ellos, creados anteriormente, se restablecieron después de haber permanecido inactivos durante algunos años. Algunos, los menos, siguieron funcionando sin interrupción, y otros más fueron creados en este año. Los más importantes son:

- El Consejo de Comunicación Social, cuyas características especiales hicieron que fuera el Presidente de la República quien lo coordinara y que su Secretariado Técnico estuviera compuesto por cuatro organismos diferentes.
- El Comité Técnico Consultivo de Directores de Prensa y Relaciones Públicas que, en principio debería de funcionar de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Consejo anteriormente citado.
- El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos.
- El Comité Técnico Consultivo de Directores Jurídicos de la Administración Pública Centralizada.
- El Comité Técnico Consultivo de Recursos Humanos.

- El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Capacitación.
- El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Informática.
- El Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales.
- El Comité Técnico Consultivo de Orientación, Información y Quejas.
- El Comité Técnico Consultivo de Archivos Administrativos e Históricos.

B) SEGUNDA ETAPA: La Sectorización.
En virtud de que la depuración estructural y funcional de las dependencias centralizadas sólo resolvía una parte del problema, tomando en cuenta la influencia y la carga presupuestal de más de 900 entidades paraestatales, se hacía necesario establecer nuevas reglas de orden en sus relaciones con el resto de la Administración.

A través de la nueva Ley (artículos 50 y 51) el Ejecutivo se propuso constituir a las **dependencias centralizadas** en unidades de **responsabilidad sectorial**, facultándolas para orientar y conducir la **planeación, coordinación, control y evaluación** de la operación y el gasto de las **entidades paraestatales**, que para tal efecto se **agrupen en el sector** de su competencia,[13] y establecer **mecanismos de coordinación** que garanticen a **nivel global** (intersectorial), la congruencia de las actividades de la Administración Pública Federal por medio de **programas** que permitan la fijación de **políticas** y la **evaluación** de resultados.

> La **instrumentación de la organización sectorial** ha supuesto la agrupación de 910 entidades paraestatales; el establecimiento de **lineamientos** para el **funcionamiento sectorial** de la Administración Pública Federal, y la creación de mecanismos de coordinación.

Para la definición de los sectores administrativos, como convenciones de análisis programático, el 17 de enero del año en curso se publicó en el Diario Oficial un primer Acuerdo Presidencial por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo correspondiente.

Este acuerdo tiene básicamente dos finalidades:

1ª. Instrumentar las facultades otorgadas al Presidente de la República "para determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, por sectores definidos" (artículo 50), y

2ª. Reglamentar las facultades que el artículo 51 otorga a los coordinadores de sector para "planear, coordinar y evaluar la operación" de dichas entidades paraestatales.

---

[13] Artículo 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 6 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.

Los Acuerdos que han agrupado a las entidades paraestatales por sectores administrativos recogen las reformas a la Administración Pública Paraestatal jurídicamente definidas; por ello en principio no incluyeron aquellas entidades paraestatales que se encuentran en proceso de creación, fusión y de liquidación. De esta manera el Acuerdo publicado en el Diario Oficial el 17 de enero de 1977 sectorizó a 798 entidades; con el publicado el 12 de mayo del mismo año, el número de entidades sectorizadas se elevó a 898, habiéndose incorporado en éste las empresas paraestatales minoritarias; y en el último proyecto de Acuerdo este total se reduciría a la cantidad de 893 entidades paraestatales, no obstante la inclusión del CONACYT y 17 entidades que ha promovido, todas bajo la coordinación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

De ahí que, en total, los tres Acuerdos habrán sectorizado 910 entidades paraestatales y los 2 últimos consideran ya los incrementos y decrementos que se han producido en el proceso de Reforma Administrativa Sectorial.

El esclarecimiento de las "reglas del nuevo juego sectorial" iniciado en la Primera Reunión de Coordinación de las Unidades de Organización y Métodos, permitió definir las instancias o niveles que este nuevo juego establecía: el de las **Dependencias de Orientación y Apoyo Global** (Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público), el de los **Coordinadores de Sector** y el de las **Entidades Paraestatales.** Con relación a estas últimas, se ha manifestado incluso la preocupación por definir el papel de las empresas matrices en relación con sus filiales.

De aquella reunión emergió el proyecto de **Lineamientos que Deben Observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal en sus Programas de Reforma Administrativa** que fueron presentados en la Reunión de Gabinete del 28 de enero del año en curso y en cuyo punto 10 se recogía la preocupación sobre la reorganización y funcionamiento sectorial.

Este punto fue desarrollado en reuniones conjuntas de representantes de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de la de Hacienda y Crédito Público y de la Coordinación de Estudios Administrativos, hasta que fue posible contar con los **Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal.**

Este avance permitió al Presidente de la República declarar formalmente en la Reunión de Gabinete del 22 de julio pasado, el arranque de la Segunda Etapa del Programa de Reforma Administrativa.

El desarrollo de esta etapa ha llevado a consolidar otros mecanismos de coordinación interinstitucional, creados a nivel global en la Administración Pública Federal. Además del Consejo de Ministros que reúne al Presidente y a sus Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo, funcionan los Gabinetes Especiales como el Gabinete Económico y el Gabinete Agropecuario.

Asimismo y con objeto de armonizar las funciones de orientación y apoyo global encomendados a la Secretaría de Programación y Presupuesto (programación, presupuestación, control, informática, estadística y evaluación) con las de financiamiento, encargadas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Y que constituyen "el eje de la reforma administrativa", se ha constituido la Comisión de Gasto-Financiamiento que tiene como antecedente a la Comisión Coordinadora y de Control de Gasto Público Federal.

A nivel de cada dependencia centralizada, y debido a sus nuevas atribuciones, relacionadas con su carácter de coordinadoras de las entidades paraestatales, así como con el propósito de habilitarse para cumplir con sus responsabilidades de planeación y evaluación sectoriales, se han llevado a cabo diversas medidas de reforma administrativa.

Algunas, por ejemplo, se han organizado por subsectores de actividad, otras han dado a su Comisión Interna de Administración y Programación una orientación sectorial o bien han establecido contralorías generales, unidades coordinadoras de las entidades paraestatales, comisiones o comités específicos para llevar a cabo la coordinación sectorial.

Uno de los propósitos básicos que persigue la sectorización de las entidades paraestatales es que la cabeza de sector se aboque al estudio de cada una de ellas, a fin de proponer reformas, tales como la creación, incorporación, fusión, liquidación y fortalecimiento de entidades en el sector respectivo.

Ello ha conducido a incrementos y decrementos de entidades paraestatales. Bajo el concepto de "incrementos" se agrupan las nuevas creaciones de entidades paraestatales y las absorciones que, del sector privado, ha tenido que llevar a cabo la Administración Pública Federal. Por "decrementos" se entienden tanto las fusiones como las liquidaciones.

En 1977[14] el total de entidades paraestatales se incrementó en 19, debido a la creación de 12 nuevas entidades y la absorción de 7, y se decrementó en 44 (8 fusiones y 36 liquidaciones), lo que hace un decremento neto de 25, reduciéndose de 910 a 885 entidades paraestatales.

Para 1978, se estima desde ahora -porque ya se han tomado medidas para ello, un incremento de 6 entidades paraestatales por nueva creación- y un decremento de 79 (5 fusiones y 74 liquidaciones o extinciones), lo que hace un decremento neto de 73, descendiendo el total de entidades de 885 a 812.

---

[14] Se consideran reformas realizadas en 1977, las que se apoyan en algún instrumento jurídico ya formalizado; mientras que las reformas para 1978, son aquellas que no se encuentran en esta situación.

II. LA PROGRAMACIÓN, INSTRUMENTO FUNDAMENTAL DEL GOBIERNO

El cumplimiento del segundo objetivo global, el de adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos específicos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar la oportuna evaluación de los resultados obtenidos,[15] exigía establecer **sistemas y procedimientos administrativos** que permitiesen formular los **planes, sectoriales y regionales** de desarrollo económico y social con la **participación** social, en su caso, de los grupos sociales interesados, así como el **Plan General de Gasto Público Federal**.[16]

Para lograrlo se han dado los primeros pasos destinados a definir y precisar **objetivos institucionales y sectoriales**; se han integrado en una sola dependencia, como ya se ha dicho, los sistemas globales de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control, evaluación, contabilidad, informática, estadística y recursos materiales, y se han realizado sistemáticamente reuniones de gabinete a fin de establecer directrices para el **funcionamiento sectorial** y especificar las atribuciones que corresponden a las **dependencias de orientación y apoyo global.**

Se ha previsto que para establecer los **sistemas y procedimientos administrativos** que permitan **instrumentar la programación del gasto público** con base en las **directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal**,[17] cada entidad cuente con una **unidad** encargada de **planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar** sus actividades respecto al gasto público.

En materia de seguimiento y evaluación, se han diseñado los **sistemas y mecanismos administrativos** destinados a **evaluar permanentemente** los resultados de dichos planes y programas, a fin de **adoptar las medidas de ajuste** que permitan **ratificar o rectificar** en su caso, los objetivos y políticas señalados por el Ejecutivo. Al efecto se ha establecido la **Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación** en la Presidencia de la República.

Se ha creado un **sistema nacional de información** para sustentar la toma de decisiones en un ámbito de **responsabilidad compartida**, que permita contar con dicha información de manera **suficiente, confiable y oportuna para planear, controlar y evaluar** las acciones públicas.[18] A ello obedece la integración de las funciones globales relacionadas

---

[15] López Portillo, José, Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
[16] Artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 4 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
[17] Artículo 4 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
[18] Artículo 32, fracción III de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Artículo 8 del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto
López Portillo, José, Discurso de Toma de Posesión, 1° de diciembre de 1976
López Portillo, José, Discurso en la Reunión de Gabinete, 22 de julio de 1977

con la **informática y estadística** en el **Sistema Nacional de Información**, que funciona en la misma Secretaría de Programación y Presupuesto.

Para lograr que los responsables del gasto cuenten con un **sistema de contabilidad** que refleje la situación financiera, tanto presupuestal como patrimonial y permita la integración de **costos por programas**, la nueva Ley de la materia dispone que **cada entidad llevará su propia contabilidad**, la cual incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costo y gasto, como en las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto.

En cuanto al establecimiento de **sistemas de control** que permitan supervisar constantemente el desarrollo de las actividades del sector **sin inhibir** las acciones **ni sustraer las responsabilidades que a cada quien compete**, en las dependencias del Ejecutivo Federal y en el Departamento del Distrito Federal, se establecen **órganos de auditoría interna** que cumplirán los **programas** mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Se implantan, con base en la nueva legislación, sistemas y procedimientos administrativos tendientes a formular el **programa de gasto público** basado en **presupuestos** que se apoyen en **programas**, que señalen **objetivos, metas y unidades responsables** de su ejecución y permitan su permanente **evaluación de resultados**, para lo cual, en la elaboración de Presupuesto de Egresos de 1978 se instrumentó un **proceso de programación presupuestal** destinado a definir **objetivos, metas y unidades responsables** de la ejecución de los programas de acción gubernamental, así como la evaluación de sus resultados.

Finalmente se trabaja en el establecimiento de **sistemas** adecuados para la **administración de los recursos materiales** de la Administración Pública Federal, a través de:

a) Establecimiento de **normas** referentes a la adquisición, uso, aprovechamiento, conservación, rehabilitación y disposición de **bienes muebles e inmuebles** de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
b) Estudio y puesta en práctica de medidas que permitan agilitar los procesos de trámite en lo referente a **recursos materiales**, sin perder el control y la congruencia globales.
c) Revisión del sistema de **contratos de obras** de la Administración Pública Federal a fin de **agilitar** el proceso de contratación y pago de las obras públicas y **transparentar** el sistema por medio de un Manual General del Contratos y Obras Públicas.

Igualmente, y a fin de instrumentar los **mecanismos y procedimientos administrativos** que permitan formular el **programa financiero** acorde con los planes nacionales de

desarrollo, se han reforzado los sistemas de Deuda Pública y Financiamiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y se ha establecido la **Comisión Gasto-Financiamiento** para armonizar los pormenores de las 2 dependencias de orientación y apoyo global.

III. ADMINISTRACIÓN JUSTA Y EFICIENTE DE LOS RECURSOS HUMANOS

El tercer objetivo global: establecer un sistema de administración y desarrollo de personal público federal, que al mismo tiempo garantice los derechos de los trabajadores, permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones, exige partir de una concepción **integral y con mecanismos flexibles y modernos de administración y desarrollo de los recursos humanos** del gobierno federal, que **institucionalicen la participación directa** de los trabajadores al servicio del Estado en la **proposición e instrumentación** de las medidas de reforma.[19]

La necesaria participación de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y de sus sindicatos afiliados, en la proposición e instrumentación de las reformas que pudieran afectar los derechos de los trabajadores públicos, condujo al Titular del Ejecutivo a disponer la modificación de la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, a fin de institucionalizar la concertación de dichas reformas con la representación permanente y directa de esa Federación sindical.

Por otra parte, se integró el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Recursos Humanos, formado por los directores de personal de las dependencias centralizadas y por el Secretario Técnico de la referida Comisión de Recursos Humanos. Se constituyó el Comité Técnico Consultivo de Unidades Centrales de Capacitación, integrado por los responsables de la capacitación interna de las mismas dependencias; este Comité está copresidido por la Coordinación General de Estudios Administrativos y por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a cuyo cargo se encuentra el Centro Nacional de Capacitación Administrativa. Se integró el Grupo de Estudio sobre Relaciones Laborales y Prestaciones Económicas, formado por el Subsecretario de Presupuesto y el Coordinador General de Estudios Administrativos, con representantes de las Direcciones Generales de Pagos y Egresos, de la de Recursos Humanos y de la Comisión de Recursos del Gobierno Federal, a fin de cuantificar los costos de las medidas de reforma que se sometan a la consideración del Ejecutivo.

Estos trabajos permiten contar con un proyecto de actualización de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, un modelo de escalafón intercomunicado tipo -que ya fue aprobado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal y que responde en esa primera etapa al compromiso presidencial manifestado en el Primer Informe de Gobierno-, proyectos de lineamientos y guías técnicas, un diagnóstico de la

[19] Exposición de Motivos y Resolutivo Tercero, fracciones I y II del Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, D. O. 31-I-77.

capacitación del personal federal, recomendaciones en materia de regularización de trabajadores de doble empleo, métodos para la revisión de los sobresueldos y otros trabajos preparatorios de las decisiones del próximo año.

Por otra parte, se hizo posible la revisión y reestructuración de los horarios existentes en la administración centralizada. De esta manera, se logró una mejor coordinación en la labores de oficina, mediante el establecimiento de una jornada única de trabajo en la que se cuenta con siete horas de coordinación global, en un número menor de horarios diferentes y escalonados, comparadas con las cuatro horas de coordinación global que se daban anteriormente a lo largo de todo el día, con la multiplicidad de horarios que existían en el sector central.

Esta reforma obligó a la revisión de las condiciones generales de trabajo de todas las dependencias civiles, ya que antes de su implantación el número de horarios variaba, según la dependencia, entre cuatro y ciento treinta y siete: como resultado del acuerdo respectivo, ahora dieciséis dependencias civiles reportan un mínimo de tres horarios y un máximo de cuarenta y dos, los que se reducirán drásticamente en 1978.

Para enfrentar una situación que se presentaba al iniciarse cada sexenio, caracterizada por despidos masivos de personal de confianza, en demérito de la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos, el Ejecutivo dio una respuesta de institucionalidad, estableciendo un "mecanismo de reubicación interna y de reasignación interinstitucional" -al que coloquialmente se denominó "Bolsa de Trabajo"- cuya instrumentación se encomendó a las oficialías mayores en lo interno de cada dependencia y a la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal en lo global.

El mecanismo de reasignación interinstitucional probó ser particularmente útil para regularizar la situación de los 19,000 trabajadores transferidos "en bloque" con motivo de los cambios producidos por la Ley Orgánica, incluyendo a 3,169 que se hallaban irregularmente adscritos a una dependencia en lo presupuestal y a otra en lo orgánico.

Para el futuro inmediato los programas de Reforma Administrativa en esta área apuntan al establecimiento de normas y mecanismos permanentes y eficaces que garanticen la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos, tanto dentro de los procesos de Reforma, como en el desempeño de sus tareas ordinarias.[20] Para ello, además de las acciones enunciadas, se trabaja en el establecimiento de **sistemas integrales de administración y desarrollo de recursos humanos** que propicien el **desarrollo individual y profesional** de los trabajadores, así como el **desempeño eficiente y honesto** de las actividades que tienen asignadas.

---

[20] Resolutivo Segundo y Tercero, fracción III del Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, Propuesta de Programa de Gobierno 1976-1982, cap. XIII, punto 8.

Se integran, asimismo, los sistemas de **capacitación** a los **programas sustantivos** de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a sus **sistemas escalafonarios y de promoción**.[21]

IV. FORTALECIMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN REPUBLICANA Y DEL RÉGIMEN FEDERAL

Los objetivos globales cuarto y quinto plantean por primera vez, en forma expresa y deliberada, la necesidad de inscribir el desarrollo administrativo en el mismo campo del desarrollo de las instituciones políticas fundamentales de la República: la división de poderes y el régimen federal. De esta manera, el cuarto objetivo: "Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal -respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de Gobierno- propicie por una parte el robustecimiento de las funciones encomendadas a los poderes Legislativo y Judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país", contempla el mejoramiento de los **mecanismos administrativos de coordinación** con los **Poderes Legislativo y Judicial** de la Federación, así como con los gobiernos de los **estados y municipios.**

En este sentido, en los primeros meses del actual Gobierno éste se propuso **integrar y fortalecer los mecanismos de coordinación para promover el desarrollo socioeconómico de los estados, con estructura y políticas de operación y procedimientos homogéneos, en las 31 entidades federativas de la República**.

Para ello, por decreto presidencial, publicado el 11 de marzo de 1977, en el Diario Oficial, se reorganizaron los Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES) existentes en los 31 estados de la República.

Asimismo se establecieron los Convenios Únicos de Coordinación con las Entidades Federativas, orientados a que el Gobierno Federal pueda coordinar sus acciones con las de los Gobiernos de los estados en materias que les competen en forma concurrente y en aquellas que sean de interés común, aplicando una política de transferencia progresiva de recursos y ejecución de programas a los Gobiernos Locales, **hasta convertir estos convenios en instrumentos para el desarrollo integral de los estados**.

Actualmente existen firmados y vigentes Convenios Únicos de Coordinación con las 31 entidades federativas, los que comprenden 14 programas de inversión por un total de 5,695.9 millones de pesos, de los cuales 3,963.9 millones constituyen la aportación federal, significando un 69.7% del total convenido, y habiéndose ejercido en casi el 100% el

[21]Resolutivo Tercero, fracciones VI y VII del Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal

presupuesto correspondiente a los programas convenidos con los Gobiernos de los estados.

En cuanto a los Poderes de la Unión, el Ejecutivo se ha propuesto **mantener permanentemente informados a los Poderes Legislativo y Judicial**, de las reformas administrativas que lleve a cabo el propio Ejecutivo Federal, así como **asesorarlos en los casos en que soliciten asistencia, técnica en materia de Reforma Administrativa**.

El desarrollo administrativo desigual que se observa entre las instancias federal, estatal y municipal, lo mismo que de algunas agencias federales entre sí, así como entre unos y otros estados y municipios, es causa y a la vez efecto del rezago socio-económico de las circunscripciones en que actúan.

Existe, particularmente en numerosos gobiernos estatales y municipales, falta de capacidad operativa que redunda en dificultades para la coordinación, precisamente por no manejar los instrumentales teóricos y técnicos que exigen la programación y la operación modernas. De ahí el propósito de prestar asesoría sistemática en materia de Reforma Administrativa y en otras funciones propias de gobierno, al mayor número de estados y municipios del país, cuando sea solicitado por sus titulares.

Para el cumplimiento de este propósito, la Coordinación General de Estudios Administrativos ha prestado asesoría en programas globales de Reforma Administrativa a 8 estados y a 4 municipios del país. Dichos programas han sido formalizados jurídicamente en cuatro estados y en los restantes se encuentran en vías de formalización.

Asimismo, se han propiciado asesorías en cuestiones específicas de la Administración Pública Estatal a 14 entidades federativas y se ha capacitado, en materia de Reforma Administrativa, a aproximadamente 900 funcionarios estatales y municipales.

Por otra parte, diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal prestan asesoría técnica a estados y municipios, entre las que cabe destacar las relativas a Programación del Desarrollo, Administración Tributaria, Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, Administración Penitenciaria y otras.

En el mismo orden de ideas, el gobierno federal, conjuntamente con estados y municipios, implanta **políticas** tendientes a hacer más equitativos los Convenios de Coordinación Fiscal y a asegurar una mejor coordinación en esta materia entre los tres órdenes de gobierno.

Actualmente existe coordinación fiscal entre los Gobiernos Federal y de los estados en diversos impuestos, entre los cuales se puede destacar la coordinación en el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, en cuyos rendimientos participan en un porcentaje del 25%

los estados y de un 20% los municipios cuyo monto ascenderá, en 1977, aproximadamente a 20 mil millones de pesos.

Además, existen convenios fiscales de la federación con los estados y municipios del país, en 23 impuestos especiales, lo que representará para estos últimos en 1977 una participación total de aproximadamente 8 mil millones de pesos.

De algunos años a la fecha se han realizado 10 Reuniones Nacionales de Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Tesoreros de los estados, con objeto de mejorar diferentes aspectos de coordinación en la administración y vigilancia de diversos impuestos convenidos.

Al mismo tiempo, se prevé un programa para ampliar en la medida de lo posible y conforme a prioridades previamente establecidas, los **sistemas de financiamiento** a un mayor número de estados y municipios, procurando que los créditos se otorguen con **oportunidad y eficacia**.

Finalmente, se dan nuevos pasos en la definición de una política general de desconcentración física y administrativa de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que beneficie a las entidades federativas del país, procurando otorgar prioridad en este programa a los sectores agropecuario y de energéticos.

Se registran, respecto a este programa, importantes esfuerzos en algunos sectores de la Administración Pública Centralizada, entre ellos los de las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y la de Hacienda y Crédito Público. En el sector agropecuario, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos ha empezado ya a definir sus programas de desconcentración.

V.-SEGURIDAD CIUDADANA Y LEGITIMIDAD INSTITUCIONAL

En el marco de su competencia, el Gobierno Federal ha decidido la incorporación de un objetivo global que con frecuencia es desestimado en las elaboraciones de naturaleza tecnocrática:

Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución y así garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar la confianza en las instituciones y en sus gobernantes.

Para cumplirlo se han establecido medidas de colaboración entre autoridades y particulares, como se infiere de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que crea la Dirección General de Participación Ciudadana para promover y organizar, como su nombre lo indica, la participación ciudadana en las

actividades de la Procuraduría, con el fin de hacer más efectiva la procuración de la justicia.

Igualmente se han realizado cambios sustanciales en la legislación aplicable en delitos imprudenciales cometidos con motivo del tránsito de vehículos en vías generales de comunicación, pues cuando el término medio aritmético de la sanción que corresponda no exceda de 5 años de prisión el presunto responsable será puesto en libertad, siempre que no hubiere incurrido en el abandono de persona y garantice mediante caución suficiente que fije el Ministerio Público, no sustraerse a la acción de la justicia, así como al pago y reparación del daño.

Se cuenta, además, con un proyecto de reforma al artículo 21 constitucional, cuyo texto rescatará "la auténtica función e imagen del Ministerio Público, circunscrito hasta ahora a una actividad acusatoria estatal dirigida contra los particulares, para otorgarle su verdadero carácter de representante de las personas afectadas por la realización de los delitos y de la sociedad en general".

En este renglón se ha sensibilizado a los Agentes Investigadores del Ministerio Público del Fuero Común y han utilizado los medios de difusión masiva para informar a los ciudadanos sobre sus derechos en caso de ser presuntos responsables de la comisión de un delito.

Asimismo, en la nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se crea la Visitoría General, como unidad competente para aplicar, desde el punto de vista técnico, jurídico y administrativo, las visitas que el Procurador determine en relación a las actividades de los Agentes del Ministerio Público en las Mesas y Agencias Investigadoras, debiendo dar cuenta al titular del resultado de su intervención.

En relación con algunas reformas necesarias dentro del Poder Judicial Federal, se sabe que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte realizó un estudio de fondo, que afecta a la parte sustantiva de esa institución, y la iniciativa correspondiente se encuentra en el Congreso. Dicha iniciativa establece medidas para agilitar la impartición de justicia por ese Poder Federal.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, fue modificada para aumentar en cuatro el número de Juzgados de Distrito, lo que permitirá la atención inmediata de los asuntos regionales de su competencia.

Con el mismo criterio y por acuerdo del 28 de junio de 1977, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación creó un Tribunal Colegiado Supernumerario en el Segundo Circuito de Amparo, ubicado en la ciudad de Toluca, Méx.

Por cuanto a desconcentrar las instituciones que imparten justicia dentro del ámbito de la administración, el Departamento del Distrito Federal ha elaborado los proyectos relativos a la modificación de la Defensoría de Oficio y los Tribunales Calificadores.

Se ha dado curso también a una iniciativa de desconcentración del Tribunal Fiscal de la Federación y en ella se prevé el establecimiento de 10 órganos, en forma sucesiva.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social procedió a suprimir las Juntas Federales Permanentes que funcionaban en el interior del país con facultades de conciliación y establecerá juntas Especiales de Conciliación y Arbitraje en la totalidad de las entidades federativas. Ello significará un aumento de 25 Juntas, lo que hará un total de 47. El Secretario del Ramo instalará en fecha próxima en cada estado de la República un Conjunto Laboral Foráneo integrado por la Junta Especial, una Procuraduría Auxiliar de la Defensa del Trabajo y una Delegación Federal.

CONCLUSIONES

La reorganización estructural y funcional de la Administración Pública puesta en marcha por el actual Gobierno surgió de un análisis crítico de las estructuras existentes. En consecuencia su implantación no podría considerarse desde el primer momento como algo acabado y perfecto, sino que debe concebirse como un proceso siempre sujeto a la evaluación y al examen de sus efectos positivos y de sus defectos. Los primeros permiten proyectar nuevos pasos hacia adelante y, los segundos, ejecutar rectificaciones y llenar omisiones.

El punto de partida fundamental de la reorganización y el mejoramiento de la Administración Pública Federal radica en el apoyo de una expresa decisión política del Presidente de la República, así como en el hecho singular de que las actitudes innovadoras y participativas se siguen generando en el más alto nivel de las decisiones gubernamentales. Se cuenta ya con las principales bases jurídicas y con la mayor parte de los mecanismos de coordinación y congruencia que se requerían para sustentar y traducir a la realidad las nuevas estructuras y definiciones funcionales de la Administración Pública Federal, así como para promover su mejoramiento sostenido y permanente.

En cuanto a la nueva base legal que sustentó las transformaciones sustantivas y los nuevos instrumentos de orientación y apoyo global, requieren todavía de ajustes para eliminar o dar cauce de solución a concurrencias subsistentes en el campo de la programación, el presupuesto y el financiamiento. En ese sentido también es necesario revisar la legislación específica de algunas entidades que actúan en la esfera del crédito público.

Por otra parte, hace falta dar un impulso cada vez más significativo a las reformas institucionales a cargo de los titulares de cada dependencia y entidad, a fin de poder contar tanto en el nivel microadministrativo como en el mesoadministrativo o sectorial, con una escala ágil y eficiente de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación, así como con mecanismos cada vez más estructurados de comunicación y toma de decisiones con los niveles de orientación y apoyo global.

Para respaldar estas tareas es urgente multiplicar los esfuerzos destinados a disponer, en número y en calidad, de un personal idóneo por su capacidad y honradez en el desempeño de estas funciones.

Será necesario, asimismo, vencer las resistencias al cambio que se mantienen en diversos niveles, a fin de continuar el proceso de descentralización de decisiones todavía excesivamente concentradas en los altos niveles, así como en la capital de la República y cumplir con las disposiciones jurídicas y administrativas tendientes a romper la insularidad, tanto institucional como sectorial, para lograr una coordinación de las acciones públicas tanto en sentido vertical como horizontal o territorial.

A este respecto, si bien se dan los primeros pasos para hacer fluidos los cruces intersectoriales con la creación de gabinetes especializados, será necesario completar la creación de estos mecanismos y, con el tiempo, otorgarles la formalidad y la permanencia que se requiere.

En suma, lo importante para que esta transformación del aparato administrativo público del gobierno mexicano ofrezca los rendimientos esperados en el corto y el mediano plazo, será que este esfuerzo esté respaldado en la capacidad y en la sensibilidad de los responsables de todos los niveles administrativos. De estos requisitos depende, en gran medida, que el país esté preparado desde el punto de vista de su organización y de sus instrumentos administrativos, para hacer frente a los desafíos que le depara la última parte de nuestro siglo.

RAP 65/66, enero-junio de 1986

LA SIMPLIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Xavier Ponce de León

1. DESARROLLO DE LA "BUROCRATIZACIÓN"

El fenómeno de la "burocratización" (entendido como pesadez administrativa, como deshumanización del servicio público, etc.) no es reciente ni privativo de México: Como tendencia, es muy anterior y tan universal como la misma elevación de los Estados modernos en los diversos países. Hay en la historia de las naciones innumerables ejemplos que muestran la lucha y resistencia de la población y la preocupación de los gobiernos por abatir esta tendencia al gigantismo administrativo y a la acumulación de poder por este grupo (la burocracia "burocratizada") de la sociedad.

En el caso de México, desde la administración colonial estuvo presente el designio de mejorar los sistemas administrativos, aunque si bien sólo a fines del siglo XVIII, durante el reinado del monarca español Carlos III, se intentó una reforma profunda. La independencia obligó a reordenar la administración y durante el periodo que muchos historiadores identifican como de anarquía, se vivió una situación de crecimiento, modificación y reformas al aparato administrativo del Estado mexicano, para adecuarlo a los requerimientos de los tiempos.

La etapa porfirista, sin desconocer la base de injusticia social y marginación política sobre la que se levantó, fue de consolidación, pero también de envejecimiento de las instituciones administrativas, con serios intentos por modernizar la administración en el periodo.

La administración que emerge de la revolución mexicana ha vivido un proceso intermitente de crecimiento-reforma, si bien hasta 1940-1945 muy ligado a la creación de la infraestructura institucional que nos alcanza, no manifiestamente caracterizado como movimiento administrativo.

Los procesos conscientes y dirigidos de reforma o modernización administrativa en el mundo, no aparecerán sino como consecuencia de cambios profundos en las relaciones económicas, sociales y políticas, generados por los conflictos internacionales y las modificaciones de las estructuras internas de los países. Frente a esos nuevos requerimientos planteados por situaciones diferentes, el desarrollo económico se torna preocupación consciente y racional de las naciones, y su logro incita a indagar los medios e instrumentos más idóneos. La adaptación de los aparatos administrativos para la conducción del proceso económico, se convierte en centro de atención de políticos y especialistas, y comienzan a despuntar en el horizonte de la posguerra numerosos esfuerzos de reforma o modernización administrativa.

En nuestro país, por la acumulación de varios hechos internos y la presencia de factores externos que la precipitan, esta tendencia a la modernización de nuestra administración pública se manifiesta a finales de la década de los cincuenta, y cobra importancia durante el gobierno del Presidente Diaz Ordaz, en que se dan los primeros pasos para su institucionalización futura.

2. RASGOS CARACTERÍSTICOS DE LA "BUROCRATIZACIÓN"

Los aparatos administrativos, en sus procesos de crecimiento propios para atender las funciones acrecentadas de los Estados nacionales, enfrentan presiones y resistencias del público que trata con ellos la atención de diversos asuntos a que obliga la necesaria reglamentación de la vida en sociedad, pero también de la propia administración, en cuyo seno se generan movimientos para "desentorpecer" su propio funcionamiento y cumplir más eficientemente con sus responsabilidades. Llegado el momento, las diversas demandas populares devienen en reclamo generalizado impostergable para dar paso a una mayor apertura democrática.

La ciudadanía, en el mejor de los casos, se ve enfrentada a cumplir con reglas y normas desgastadas por el tiempo, muchas veces excesivas y superfluas; a realizar procesos y trámites interminables y recargados de requisitos, algunos de ellos innecesarios. En situaciones más desfavorables, queda expuesta a que, en un exceso de "discrecionalidad" (o su distorsión misma) del empleado que la atiende, le exijan requisitos no previstos, le alteren los trámites prescritos o le fijen plazos distintos a los establecidos. Su natural irritación y enervamiento desemboca en un malestar que cuando llega a articularse en demanda, se transforma en exigencia de simplificación de sus relaciones con la administración.

La distribución de competencias diversas entre los órganos administrativos, sobre todo cuando éstas dan lugar al establecimiento de relaciones entre ellos, origina la necesidad de coordinar sus funciones y de establecer sistemas administrativos que favorezcan sus interrelaciones, fundamentalmente las que se generan por la negociación programático-presupuestal y financiera, así como por la vigilancia, control y evaluación de las actividades públicas.

La "burocratización" es una tendencia universal y añeja hacia la piramidación de las organizaciones públicas y privadas, hacia la superposición de trámites e instancias, que las complican y las alejan del público que es su razón de ser. Esta tendencia puede obedecer a la necesidad de ordenarlas para servir mejor o para un mayor control interno de sus procesos y recursos, y en esto su vinculación con el poder es evidente. Estos propósitos se pueden sustentar en la tecnificación administrativa, en la proliferación de catálogos, formas, reglamentos, manuales, etc., que afirman el poder (muchas veces personal), a través del mayor orden, pero con escasos resultados favorecedores de la población en general.

Si bien las burocracias son necesarias para ordenar y racionalizar la operación de las organizaciones en relación con sus fines, hay un límite, después del cual aparecen los rendimientos decrecientes. En gran medida este punto de flexión se hace evidente cuando la administración empieza a frenar la iniciativa de los ciudadanos, a desalentar el cumplimiento de sus obligaciones con ella y cuando el ciudadano común transmite la impresión de estar frente a una "caja negra" y que para penetrarla requiere de un "experto", casi siempre un gestor oficioso o "coyote".

Al interior de las administraciones, el sesgo en la línea de eficiencia que el crecimiento y la complejidad del aparato administrativo originalmente provocan, es advertido cuando los desfasamientos programáticos se evidencian en detrimento del cumplimiento de los objetivos; el costo administrativo crece, jalando en su movimiento ascendente al costo de los programas que los gobiernos ejecutan; los controles "micro" se despliegan, en un afán eficientista, a planes de detalle en que naufraga lo prioritario y la unidad de conjunto, cuando no se entorpece la propia operación del proceso objeto de control; las instancias de estudio y preparación de las decisiones absorben la mayor parte del "tiempo administrativo", en menoscabo de la realización de los programas y de la operación de los servicios al público; en suma, la administración se vuelve lenta para responder a los problemas que se plantean y su relación beneficio social-costo administrativo se troca en desfavorable.

El aletargamiento que se produce en el proceso de la toma de decisiones, es uno de los principales efectos de la burocratización y al mismo tiempo causa de que las "cosas en la administración marchen despacio". No obstante la pluralidad de factores condicionantes de esta situación, podrían identificarse tres aspectos administrativos como sus motivos más inmediatos: La falta de precisión en la delimitación de los ámbitos de responsabilidad; el celo excesivo para concentrar en los niveles superiores o medios de la jerarquía administrativa, aspectos secundarios de las decisiones o facultades decisorias de poca importancia, y el afán inútil, casi neurótico, de solicitar información de dudoso interés para orientar la decisión. Esto es válido tanto para las decisiones de la administración en sus relaciones con el público, como para las que se circunscriben a su propio perímetro.

Pero, no sólo es el problema de la decisión retardada. En las fases *ex ante* y *ex post* a las decisiones, el proceso administrativo se traba por la existencia de normas innecesarias o reiterativas, no siempre claras ni conocidas con precisión por quien (el público o los órganos de la propia administración) debe acatarlas, expuestas en ocasiones a interpretaciones diferentes y hasta contradictorias.

Los "compartimientos" estancos, a que tan proclives son las burocracias, no sólo impiden dar fluidez a los procesos y trámites establecidos, sino que llevados por la devoción del detalle, llegan a descomponerlos en otros muchos, en un "proceso de autogeneración de su propio trabajo", a fin de justificar su existencia.

A partir de este punto de inflexión en que se originan los rendimientos decrecientes, los aparatos administrativos se desbocan y desordenan en su crecimiento en grado tal, que para atender sus mayores requerimientos autogenerados interiormente, se desproporciona la relación entre sus unidades sustantivas y las de servicio administrativo y de apoyo, llegando estas últimas a cobrar una importancia relativa en la absorción de recursos, con el consiguiente encarecimiento y empantanamiento de la operación administrativa y el padecimiento de los programas y objetivos. Se crea entonces una situación en que las autorizaciones se superponen, los trámites se alargan, las informaciones solicitadas carecen de relevancia, las acciones se obstruyen, las decisiones se retrasan y los objetivos se difieren. Se está en presencia de una administración en la que sus propios problemas, autogenerados, devienen el motivo principal de su acción. La administración se forma "un mundo a su imagen y semejanza", arrinconando sus motivos y propósitos originales.

El "gobierno" de una administración de esta naturaleza requiere de normas y reglamentaciones, formularios, instructivos, instancias y niveles administrativos en exceso. Sus servicios (hacia fuera y hacia dentro) demandan requisitos inmoderados y trámites excedentes, que desgastan a los ciudadanos y a las propias unidades administrativas.

3. "DESBUROCRATIZACIÓN" Y DEMOCRATIZACIÓN

El abuso de reglamentación que se hace gravitar sobre la población cierra espacios a su actuación, escamotea parte importante de su tiempo y hace ríspidas sus relaciones con la administración, mismas que entonces empiezan a desenvolverse sobre una base de desconfianza mutua. La administración generaliza la conducta de los grupos marginales de la sociedad empeñados en violar, desacatar y trastocar las normas y reglas necesarias de la convivencia, y al constituir este hecho atípico en premisa para su actividad, la condiciona a establecer exigencias desmesuradas que afectan en mayor medida al grueso de la ciudadanía, bien dispuesta casi siempre al cumplimiento oportuno de sus deberes con la administración. Un sistema así produce la impresión de haberse instituido para privilegiar conductas abusivas, audaces y atrevidas, y castigar las apegadas a la regla.

La aparición de estos rasgos característicos de los aparatos administrativos han llevado a algunos países (como Brasil, por ejemplo) a la creación de entes del más alto nivel y programas públicos con propósitos definidos de revertir este proceso a favor de la ciudadanía, atacando abiertamente los fenómenos de "la centralización de las decisiones", "el formalismo" y "la desconfianza", y convirtiendo las acciones de "desburocratización" en "efectivo instrumento" de la "apertura democrática" y de "defensa de las libertades ciudadanas".

La "burocratización de las administraciones", incluso la que más directamente traba sus propios trámites internos, finalmente repercute negativamente sobre la población en general, al retardarse los problemas sociales en ejecución, y sobre los agentes

económicos particulares, al obstaculizarse las medidas de fomento económico y entorpecerse los programas oficiales vinculados a la producción.

La "desburocratización" debe propiciar la nitidez de los procesos y sistemas de la administración, abarcar los aspectos básicos de cada uno de ellos, identificar los tramos de los procesos en que los trámites se anudan y acopiar y analizar, de manera selectiva, las diversas disposiciones reglamentarias y normativas a fin de ajustarlas a las características de cada proceso y sistema para corregir o, en su defecto, abandonar las fórmulas administrativo-operativas que innecesariamente han sido recargadas de "pasos" y expedientes que sólo oscurecen y dificultan la prestación del servicio. En una sociedad democrática la vigilancia de la administración recae en gran medida sobre la ciudadanía, y este autocontrol social sólo es posible cuando se produce la directa, activa y auténtica participación ciudadana y cuando la transparencia administrativa lo permite.

4. LA "BUROCRATIZACIÓN" DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

México no es ajeno al fenómeno de la "burocratización" y su acentuación en los últimos años ha provocado demandas, tanto del público como de la propia administración, para simplificar la Administración Pública Federal (APF) a fin de facilitar la actividad económica y social del país, democratizar la vida nacional, elevar la eficiencia y productividad en la gestión pública y atenuar las condiciones que propician conductas y actitudes contrarias al interés público.

A este respecto, Miguel de la Madrid, Presidente de la República, destacó que la "desburocratización" se ha convertido en una preocupación fundamental de México, en virtud de que "ha aparecido en muchos aspectos de nuestra vida nacional la implacable ley de los rendimientos decrecientes".

Algunos ejemplos podrían ilustrar situaciones que afectan a diversos grupos de la ciudadanía y a las unidades administrativas en sus interrelaciones.

1. Una persona para obtener su pasaporte requiere presentar, entre otros documentos, acta de nacimiento y cartilla. Anteriormente, cuando obtuvo su cartilla se le exigió también su acta de nacimiento. Lo racional sería que en el trámite del pasaporte, se le demandara tan sólo la cartilla, pues ésta conlleva ya el acreditamiento del acta de nacimiento. Si la misma persona debiera tramitar su licencia de conducción de automóvil y estuviera obligada a presentar acta de nacimiento y cartilla, el pasapor-te debería ser, de tenerlo, el documento de acreditación, ya que su posesión supone haber exhibido en su oportunidad el acta de nacimiento y la cartilla.

El acto de exigir de manera reiterada documentos ya exhibidos en trámites previos, sin aceptar como prueba de su posesión los documentos oficiales que los acreditan sólo puede explicarse por la desconfianza que inspiran los propios actos de autoridad anteriores, o bien porque cada dependencia administrativa se considera como un ente

autónomo y aparte de las demás. Esto es, que la administración no se contempla como un todo unitario, sino estancado. Como este ejemplo podrían encontrarse otros muchos para otros tantos tipos de trámites.

2. Un proveedor o contratista del gobierno federal se obliga a considerar en sus estimaciones de costo para facturar sus operaciones, el interés que implica el retraso del pago y los otros cargos exigidos para asegurar los montos globales y la calidad y oportunidad de los respectivos contratos. La diferición excesiva del pago, además de las contrariedades que provoca en la ya crítica falta de liquidez de las empresas, se traduce en mayores costos para la administración, en pretexto para incumplir contratos o en la dilación de entrega de bienes necesarios para la administración, lo que en última instancia viene a perjudicar al público. Estas situaciones se magnifican con la intervención de factores inflacionarios.

3. El ejercicio del presupuesto para el desarrollo de los programas está sometido a una serie de autorizaciones previas, para llegar a las cuales deben cumplirse diversos requisitos en términos de información y presentación de formularios, no obstante la existencia de la autorización que la H. Cámara de Diputados en su oportunidad emitió. Si bien es cierto que dicho ejercicio requiere de un eficaz control, también lo es que debe realizarse de manera sencilla, para no retrasar los programas de las dependencias. En este sentido, debe seguirse avanzando en el proceso de corresponsabilidad en el gasto público federal.

De una u otra forma, los gobiernos de México han desarrollado esfuerzos para racionalizar, al menos, la tendencia a la burocratización administrativa (exploración de posibilidades para la implantación del presupuesto por programa, diagnóstico "global" y "sectorial" de la administración pública mexicana, etc.), que culminaron con la creación de una tecnología administrativa propia como principal resultado de los programas de reforma administrativa.

Las acciones de reforma administrativa han contribuido en gran medida a sensibilizar a los servidores públicos, en torno a la necesaria elevación de la racionalidad de la APF. El enfoque global, de largo plazo y eminentemente participativo de estos programas, permitió resultados positivos en términos de tecnificación y ordenamiento de las estructuras administrativas. Han sido tareas pioneras, de reconocimiento de las propias realidades administrativas, que permearon estructuras que habían envejecido, y, sobre todo, de divulgación del conocimiento acerca del quehacer de la APF que, hasta entonces, era privativo de pequeños grupos de iniciados.

Estos programas de reforma administrativa incluyeron tareas de desburocratización que enfatizaron la modernización de las estructuras; la racionalización de las funciones; la diseminación de métodos, procedimientos, lineamientos y tecnología administrativos a la totalidad de la APF y, en algunos casos exitosos, a las propias administraciones locales.

5. MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y "DESBUROCRATIZACIÓN"

Un aspecto fundamental que marca un avance en la política de restructuración administrativa, consiste en diferenciar los cambios, para elevar la eficiencia y mantener actualizada la administración pública, de las modificaciones que reclama con urgencia la ciudadanía y la propia administración. En este sentido, la actual administración ha establecido una clara delimitación entre la modernización administrativa y la "desburocratización". Aquélla, como un instrumento de actualización permanente y de mantenimiento de las estructuras administrativas. La otra, como mecanismo para "destrabar" trámites administrativos y comportamientos burocráticos bien precisados, mediante acciones específicas definidas y con propósitos concretos en términos de "clientela" y resultados previstos. De esta manera, la modernización administrativa es un proceso de transmisión, actualización y mantenimiento técnico de la APF, de carácter permanente y general, mientras que la "simplificación administrativa" o "desburocra-tización", es un proceso inscrito en el plano político, de respuestas concretas a demandas "populares" y de la propias APF, también de igual naturaleza, que, si bien se concibe como un proceso de largo plazo, se destaca su operación de corto plazo, a manera de un programa anual operativo, pragmático.

En la distribución de competencias a las dependencias que hace la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 32, fracción XIV, faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) para "establecer la política de las directrices que apruebe el Presidente de la República para la modernización administrativa de carácter global, sectorial e institucional, que orienten a los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo, en la determinación y ejecución de las acciones que autoricen en el ámbito de su competencia". Por su parte, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF), en virtud de atender a la vigilancia y eficiencia en la gestión pública, en su artículo 32 bis, fracción I, la faculta para "planear, organizar y coordinar, el sistema de control y avaluación gubernamental" y en las fracciones XVI y XVII, para atender las diversas quejas de los particulares y para cuidar del desempeño honesto y responsable de los servidores públicos, respectivamente.

De esta manera, se han definido las esferas de competencia y responsabilidad entre la SPP, para efectos de modernización administrativa, y de la SCGF, en relación a la "simplificación administrativa" o "desburocratización".

6. LAS ACCIONES DE SIMPLIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, DESARROLLADAS POR LA ACTUAL ADMINISTRACIÓN

La política de gobierno de la República para la "simplificación administrativa" o "desburocratización", es una respuesta a las diversas demandas planteadas por la ciudadanía.

Bajo la denominación genérica de "simplificación administrativa", la SCGF viene promoviendo y desarrollando un conjunto de acciones gubernamentales tendientes a:

- ✓ Clarificar las líneas de responsabilidad entre quienes autorizan, controlan y operan, para que éstas no se diluyan ni la toma de decisiones se entorpezca.
- ✓ Eliminar normas innecesarias o reiterativas que obstaculizan un proceso administrativo, impiden racionalizar la prestación de servicios públicos y alientan la ineficiencia y la aparición de conductas alejadas del interés público. La simplificación y transparencia de trámites restituye a los ciudadanos la capacidad de convertirse en vigilantes permanentes de la administración.
- ✓ Eliminar el exceso de niveles jerárquicos que intervienen en la prestación del servicio, así como reducir las múltiples unidades de servicios administrativos y de apoyo.
- ✓ Precisar y difundir de manera amplia, oportuna y accesible para los interesados, los procedimientos y trámites administrativos simplificados para la prestación de los servicios, a fin de eliminar las prácticas de exigir requisitos no previstos, alterar los trámites prescritos y fijar plazos distintos a los establecidos que, muchas veces, se convierten en capacidad para influir arbitrariamente en el sentido de la decisión, retrasando o acelerando los asuntos que se gestionan.

Aquí hagamos una digresión semántica: La elección del concepto para englobar estas acciones implicó algunas dificultades por la multiplicidad de ideas y significados que podría evocar. De esta manera, a tales acciones se les ha agrupado dentro del concepto "simplificación administrativa" y se han considerado, convencionalmente, como sinónimos los términos "desburocratización", "desregulación", "desreglamentación", "facilitación ciudadana", "simplificación burocrática" y "agilización del servicio público". Originalmente se emplearon los nombres de DESBUROCRATIZACIÓN y DESREGULACIÓN. Ambos dan lugar a confusión. Por ejemplo, el vocablo "desregulación" partiendo de la voz "regulación", puede tener un significado ("sacar de la regla", "salirse de la regla") diferente del que se desea expresar. Por su parte, la palabra "burocracia", de donde deriva "desburocratización", tiene dos acepciones: Su significado científico, que se vincula a la teoría del poder y la denominación weberiana, así como al problema de legitimación. En este sentido, la burocracia es consustancial del desarrollo de las sociedades y los Estados modernos; es, por tanto, un hecho histórico. En su acepción "popular", tiene un significado diferente e incluso peyorativo: "exceso de influencia en las decisiones por el aparato administrativo del Estado", "el conjunto de personas que integran ese aparato administrativo", o bien "exceso de personal, trámites y requisitos de la administración" y "lentitud administrativa". Es esta última acepción la que mejor definiría las acciones de simplificación administrativa que lleva a cabo el gobierno federal.

Las acciones de "desburocratización" sirven de instrumento al programa de renovación moral de la sociedad, para eliminar las condiciones que obstaculizan y dificultan los trámites y estimulan la emergencia de conductas contrarias al interés público. Por otra parte, al pretender acercar geográficamente el servicio público a la población y evitar que muchos trámites se hagan engorrosos y costosos al tener que realizarse en la ciudad de México, las acciones de "facilitación ciudadana" alientan la desconcentración y descentralización

de las dependencias y entidades de la APF, y en este sentido, espolean también la descentralización de la vida nacional.

Vertientes de la Simplificación Administrativa

La simplificación administrativa comprenderá acciones que se realizarán en las tres vertientes siguientes:

- ✓ La prestación directa de servicios al público.
- ✓ La definición, autorización, administración y aplicación de los recursos, medios e instrumentos que se asignan a las dependencias y entidades, para estar en capacidad cumplir sus funciones.
- ✓ La racionalización de trámites y procesos internos de cada dependencia y entidad de la administración pública federal, así como de niveles y unidades administrativos.

Servicios al Público

Además de las gestiones del público con una dependencia o entidad en particular, en esta vertiente cobran especial importancia los trámites en cuyo desahogo participan varias dependencias o entidades. Como ejemplo de trámites intersectoriales podrían citarse los de las importaciones, exportaciones, constitución de empresas, obtención de licencias y autorizaciones diversas.

Obtención y Destino de Recursos

Este grupo de acciones de simplificación administrativa incluye las relaciones de una dependencia o entidad paraestatal, en su caso, con las dependencias globalizadoras en los procesos de definición, autorización, ejercicio y control de sus recursos, así como las que se establecen entre la APF y los particulares, en su calidad de contratistas, proveedores y prestadores de servicios en general. En las primeras relaciones, se encuentran los procesos y trámites a que dan lugar la autorización y ejercicio del presupuesto, inversiones, adquisiciones, obra pública, arrendamientos y financiamientos, así como los diferentes aspectos normativos. Las segundas requieren a las formalidades, requisitos, intervenciones, trámites en el proceso de pago, etc., que se exigen a los contratistas, proveedores y prestadores de servicios en general, en materia de obra pública, adquisiciones, arrendamientos, servicios personales y profesionales, etc.

Racionalización de Trámites y Procesos Internos de la APF

En esta vertiente se engloban las acciones para transparentar y agilizar los trámites y procesos entre las diversas oficinas de una misma dependencia y eliminar instancias y niveles administrativos innecesarios.

7. NATURALEZA DE LAS ACCIONES DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Si bien deben circunscribirse a un "marco general de congruencia", estas acciones deben provenir de los aspectos críticos que entorpecen el quehacer administrativo y perjudican a la ciudadanía y a la propia APF, y estructurarse para solventar problemas que, pese a los esfuerzos anteriores, aún persisten.

Esto implica el establecimiento de mecanismos de captación y articulación de demandas de la ciudadanía, a través de sus respectivas organizaciones o de otros medios institucionales, a fin de seleccionar adecuadamente los problemas atendibles y las medidas que les correspondan. Pero también reclama acciones coordinadas de las diversas dependencias y entidades de la APF para la solución más completa de los problemas.

A diferencia de experiencias anteriores, ahora las acciones y soluciones de simplificación administrativa se formulan y elaboran en consulta con los ciudadanos directamente interesados. Las soluciones responden a propuestas, sugerencias y orientaciones de los públicos específicos de cada dependencia e incluso de cada unidad administrativa, ya sea dirección general, dirección de área o departamento. En el pasado, las dependencias y entidades unilateralmente decidían las materias, las prioridades, y los compromisos y los programas se orientaban fundamentalmente hacia el interior de la APF. Hoy los esfuerzos de simplificación se dirigen al público, como su destinatario, y las materias, prioridades y compromisos los proponen, asimismo, los públicos interesados directamente.

Se trata de tomar como punto de partida y llegado el problema concreto y específico planteado, para que las acciones de simplificación administrativa que emprendan una o varias dependencias y entidades sean consistentes. En un trámite intersectorial, por ejemplo, de poco serviría "limpiar" de trámites superfluos un proceso ante una dependencia o entidad, si otra u otras, que también inciden en el asunto, no hacen lo propio.

La selección de los procesos y trámites a ser desburocratizados debe obedecer a criterios de economía y beneficio colectivo, pero también de estímulo a las actividades productivas. Entre estos criterios generales podrían mencionarse los siguientes:

a) La necesidad de clarificación en aquellos procesos en que, por falta de delimitación precisa, se inhibe el cumplimiento cabal de la responsabilidad.
b) Que los procesos de desregular fueran aquellos que tienen más efectos multiplicadores.
c) La duplicidad y repetición en la normatividad.
d) La inconstitucionalidad en la normatividad
e) Las magnitudes económicas involucradas.
f) El número de personas a las que se beneficiaría o se perjudicaría.
g) La frecuencia con que ciertas demandas hayan sido presentadas.
h) El grado de oportunidad que exija la toma de decisiones.

i) La naturaleza estratégica de algunos procesos y actividades.
j) La prioridad que tenga una actividad en contexto de un programa.

8. RECAPITULACIÓN

La simplificación administrativa debe entenderse como un proceso de captación de información, proveniente de la ciudadanía o de la propia administración, acerca de los procesos y trámites de la APF, mediante los cuales presta sus servicios al público y a sí misma, para revisarlos y eliminar los que sean innecesarios y superfluos, a fin de facilitar las relaciones entre la población y la administración y entre los propios elementos integradores (dependencias y entidades) de esta última.

Este proceso, al que también se ha llamado de manera convencional "desburocratización", tiene como referencia inicial y final a la población, que es la razón de ser de la administración pública y, para la debida implantación de las acciones en él consignadas, se apoya fundamentalmente en los servicios públicos.

En cierta medida el proceso de "desburocratización" debe conducir a una administración pública más al alcance (tanto física como intelectualmente) de la ciudadanía, de tal suerte que ésta devenga vigilante permanente del funcionamiento de aquélla. Esta interacción, de llegar a ser operativa, institucional, permitiría una actualización constante del aparato administrativo y abatir las posibilidades de su burocratización futura.

BIBLIOGRAFÍA

Helio Beltrao, *Desburocratización, descentralización y libertad,* Presidencia de la República, Brasil, 1981.

Helio Beltrao, *La pequeña y mediana empresa .como factor de estabilidad política, económica y social,* Presidencia de la República, Brasil, 1983.

Helio Beltrao *et al., Tres años de desburocratización,* Presidencia de la República, Brasil, 1982.

Alejandro Carrillo Castro, *La Reforma Administrativa en México,* INAP, México, 1975.

Miguel de la Madrid Hurtado, diversos discursos.

Carl J. Friedrich, "Bureaucracy", *The Encyclopedia Americana,* International Edition, Grolier, Inc., 1981

Carl J. Friedrich, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, 3a. ed. N. Y. , 1950

C. Wright Mills, *La elite del poder,* Edit. FCE, 2ª. Ed., 1960

Francisco Rojas Gutiérrez, diversos discursos.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Orientaciones Generales para la Simplificación de la Administración Pública Federal (Documento de Trabajo Interno), 28 de mayo de 1984, México.

Secretaría de la Presidencia, Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, México, 1967

Secretaría de la Presidencia, Aportaciones al Conocimiento de la Administración Federal (Autores Mexicanos y Autores Extranjeros), 2 Tomos, México, 1976.

Max Weber, Economía y Sociedad (Esbozo de Sociología Comprensiva), Edit. FCE, 2a. reimpresión, 1974.

Max Weber, Ensayos de Sociología Contemporánea (Selección e introducción de H. H. Vert. y C. Wright Mills), Ediciones Martínez Roca, 1972.

RAP 100, enero-abril de 1999

LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: LA REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO

José Ángel Gurría Treviño

I. Introducción

Durante los últimos años México ha promovido profundos cambios estructurales y ha realizado un ajuste macroeconómico de gran importancia, con el fin de consolidar las condiciones que apuntalen un crecimiento económico sostenido y alienten la generación de empleos, dentro de un ambiente de estabilidad. El equilibrio fiscal es un factor indispensable para dicha estabilidad y ésta, a su vez, lo es para el desarrollo económico.

La estrategia gubernamental en materia de finanzas públicas ha tenido tres ejes de acción principales. El primero, consiste en racionalizar el gasto público, mediante una prudente reasignación de los egresos, al tiempo que se aumenta la productividad de su aplicación. El segundo, busca consolidar el sistema tributario, de modo que contribuya a incrementar el ahorro y la eficiencia del aparato productivo, fortaleciendo los ingresos públicos. El tercer eje se propone garantizar la transparencia en el manejo de los recursos públicos.

La modernización de la administración pública forma parte fundamental de los esfuerzos para incrementar la productividad y eficiencia del gasto público. La reforma al sistema presupuestario busca que el sector público esté mejor preparado para atender más eficientemente las demandas de la sociedad.

El presente trabajo se centra en estos aspectos de gran trascendencia para mejorar continuamente la actuación de la administración pública. Es un hecho ineludible que el país necesita un sector público fuerte, capaz de responder plenamente a las legítimas demandas de la sociedad.

II. Antecedentes

Durante las últimas dos décadas, las organizaciones públicas y privadas que hoy en día son altamente eficientes, han tenido que transformar sus esquemas de administración para enfrentar con éxito los cambios acelerados que se dan en todos los ámbitos. El funcionamiento de estas organizaciones se distingue por el dinamismo de sus procesos y estrategias, lo que les permite cumplir sus objetivos de largo plazo y realizar plenamente la misión para la que fueron creadas.

La administración de las empresas podría resultar relativamente sencilla si los objetivos y las condiciones en que se desenvuelven fueran estables e inamovibles a lo largo del tiempo; pero esto no acontece en la práctica. Es por ello, que la mayor cualidad de una

organización eficiente está en prever y responder oportunamente a las condiciones cambiantes del entorno.

Este es un principio que se aplica hoy en día a toda clase de organizaciones y que ha transformado de manera radical el funcionamiento anterior, basado en la atención de las propias necesidades, formuladas desde y para la organización. Quienes han estudiado las transformaciones exitosas recientes de diversas organizaciones, señalan que este cambio en el enfoque administrativo se remonta a la década de los setenta, cuando las empresas enfrentaron una contracción de los mercados. A partir de entonces, las unidades productivas reconocieron que la competitividad se basa en asegurar la aceptación y preferencia de los sectores sociales y productivos a los que están dirigidos.

De esta manera, se gestó lo que podría denominarse una nueva cultura: la razón de ser de la empresa no es producir, sino satisfacer y superar las expectativas de los consumidores. Este enfoque demostró, con el paso del tiempo, ser un mecanismo altamente eficaz para aumentar las ventas, ingresos y utilidades de las empresas y, con ello, asegurar su permanencia en el mercado.

Con la calidad como herramienta, las organizaciones lograron mejoras sustanciales en los procesos productivos. Se convirtieron en organizaciones más eficientes, mejoraron las condiciones de sus trabajadores, mantuvieron su posición en los mercados y se anticiparon con éxito a los problemas.

Si bien es cierto que los gobiernos y las empresas tienen objetivos y prioridades diferentes, la experiencia de las organizaciones privadas para transformar su gestión y adaptarse más rápidamente a las nuevas condiciones, aportó elementos valiosos que fueron reconocidos por las autoridades de un buen número de países, lo que las llevó a realizar planteamientos similares en cuanto a su propia actuación y la forma en que era recibida por la sociedad.

Fue durante las décadas de los setenta y ochenta, que la evolución de las propias economías nacionales puso en la mesa de las discusiones, aspectos como el nivel óptimo de gasto público tomando en cuenta la disponibilidad de los ingresos públicos para un financiamiento sostenible, pero también, en relación con la efectividad de la gestión gubernamental para atender las principales demandas de la sociedad. Esto sometió a revisión la manera como los gobiernos habían estado manejando la administración pública hasta ese momento.

Con el fin de brindar una respuesta oportuna y eficaz a los problemas sociales y económicos, los gobiernos emprendieron un proceso de asimilación y adaptación de las fórmulas de gestión que ya habían sido llevadas con éxito a organizaciones privadas. Este proceso de asimilación tuvo lugar junto con una reflexión más profunda sobre el

papel del Estado, particularmente en lo que se refiere a la definición y, en algunos casos, consolidación de los medios más adecuados para instrumentar las políticas públicas.

Varios gobiernos pusieron en práctica políticas de cambio estructural que condujeron a un redimensionamiento del sector público, que incluyó tanto la desincorporación de empresas públicas, como un ajuste en el tamaño de las estructuras administrativas. Como resultado de lo anterior, fue posible reforzar considerablemente la actuación gubernamental en materia de desarrollo social. Ello, tuvo un efecto favorable en la salud de las finanzas públicas.

A su vez, se registró un cambio cualitativo en la relación del gobierno con la sociedad; en una mayor preocupación por escuchar sus demandas y transparentar las decisiones. Los gobiernos que agregaron a sus procesos de ajuste estructural este nuevo enfoque, hoy día gozan de mayor aceptación.

En varios sentidos se produjo un reacomodo de los recursos y de las responsabilidades entre los diferentes órdenes del gobierno y entre éstos y otros sectores de la sociedad. Este fenómeno puede identificarse en los procesos de descentralización y desconcentración administrativas, así como en una mayor relación de la comunidad con el gobierno, que va desde la consulta al usuario hasta la corresponsabilidad en la toma de decisiones.

Desde esta perspectiva, las decisiones surgen y se comparten cada vez más con los beneficiarios. En este contexto la administración pública desempeña un papel distinto: el de asegurar que los sectores social y privado reconozcan que lo que están recibiendo corresponde a sus demandas prioritarias. En otros términos, que el Estado no sólo proyecta con claridad sus prioridades y el papel que desempeña, sino también, y esto es fundamental, que aplica estrategias y políticas públicas que alientan el desarrollo equitativo y una mejor distribución de la riqueza que genera el esfuerzo colectivo. Para expresarlo en otros términos, que las contribuciones de la sociedad se reflejen en beneficios y resultados mediante del gasto público.

Desde que apareció este nuevo enfoque de la administración pública, los gobiernos han probado las ventajas de una participación más activa e informada de la sociedad en los procesos de gestión pública. Una sociedad que se caracteriza por su dinamismo, su pluralidad y por ser cada vez más crítica y demandante. Esta sociedad mantiene una exigencia permanente hacia el gobierno para que resuelva los problemas, algunos muy añejos, a través de nuevas soluciones, pero bajo un proceso rector: una permanente modernización.

III. La modernización del sector público en México

Los esfuerzos de la modernización de la administración pública en nuestro país reflejan, además de los cambios que experimenta cualquier organización, la exigencia de la sociedad por contar con una organización cada día más eficiente, con plena consciencia de que debe actuar con creciente desempeño y con una clara vocación de servicio a la sociedad.

Si los ciudadanos no están satisfechos con los servicios de las oficinas del gobierno, si reciben una mala atención de los servidores públicos, o si no obtienen respuestas claras y convincentes a sus preguntas y requerimientos, estos son síntomas de que el gobierno está descuidando su actuación. Por ello, la iniciativa de una reforma de la gestión pública debe establecer como una prioridad el que la ciudadanía no sólo reciba servicios que le brinden una utilidad y un beneficio, sino que la sociedad lo perciba así.

La modernización administrativa debe lograr que cada oficina en el sector público esté consciente de que forma parte de una cadena que busca un resultado final. De esta manera, una oficina pública está en condiciones de identificar mejor su papel e incidencia en el proceso de la organización en su conjunto.

Esta es la razón por la que cada oficina de gobierno debe dar una adecuada atención al usuario. Dicha atención debe basarse en una organización de excelencia, con personal competente y diligente, con procedimientos claros y sencillos y con servicios que se brinden en el menor tiempo y con la mejor calidad. En resumen, se trata que la sociedad reconozca que sus contribuciones están siendo aplicadas correctamente.

Estos mensajes, a su vez, deben generar en los servidores públicos una permanente reflexión sobre los resultados de sus actividades –es importante aquí resaltar el término resultados–, porque entonces pueden disponer de indicadores objetivos para determinar qué debe mejorarse, por qué, para quién y cómo ejecutar las mejoras. Este proceso, en que toda la organización establece un rumbo con objetivos claros, metas realistas y acordes a lo que la ciudadanía espera, permite renovar una institución.

La administración pública federal (APF), necesita esta renovación de principios, métodos y procesos, distintos a los que se han venido utilizando tradicionalmente. Este es el rumbo de la modernización que vislumbramos en la administración pública en México.

IV. La visión de una renovada administración pública

Una vez que se ha determinado el tipo de gobierno, de servicios y el perfil de servidores públicos que se requieren, es indispensable traducir el quehacer público en información confiable, objetiva y accesible a la mayoría de la gente.

Un propósito fundamental en el proceso de modernización de la administración pública en nuestro país, está relacionado con el conocimiento del impacto que tienen las actividades

públicas en la población. Así, la gestión pública necesita conocer con precisión en qué medida contribuye un programa de gobierno, por ejemplo, el programa de vacunación infantil, en abatir el índice de morbilidad y mortalidad infantil, tanto a nivel de cada localidad como del país en su conjunto. Esta información brinda mayor objetividad que el sólo señalamiento del número de vacunas que se aplican anualmente.

Existen varias formas de comprobar si los gobiernos están alcanzando los resultados esperados entre la población. Sin embargo, cabe destacar dos de ellas. La primera, está referida a la percepción que tienen los individuos producto de su experiencia directa. La suma de estas percepciones genera una opinión pública, la cual paulatinamente se convierte en una valoración positiva o negativa que resulta generalmente aceptada.

La segunda forma se realiza a partir de información generada por la propia atención a los usuarios y resulta fundamental en la elaboración de los indicadores de desempeño de los servidores públicos. Dicha información permite a una oficina pública tomar los signos vitales del cumplimiento de sus objetivos. Le aporta elementos para identificar lo que requiera mejorarse o rectificarse. La utilidad que ofrece un sistema de indicadores radica en que sirve para orientar la toma de decisiones. Pero también puede ser empleada por la sociedad para que evalúe y, en su caso, reconozca la pertinencia de las acciones del gobierno.

La evaluación debe constituirse en parte importante y de uso extendido dentro de las actividades de la administración pública. Por definición, toda actividad dentro del gobierno deriva en un producto o servicio y, por ello, emplea personal y los recursos físicos y financieros puestos bajo su administración. La evaluación pone de relieve la relación de insumos que se utilizan con los resultados que se obtienen.

La administración pública debe transitar de un esquema de informe de metas físicas o financieras (como por ejemplo, cuantos alumnos se atendieron, cuantas intervenciones quirúrgicas se realizaron o la cantidad de kilómetros de carreteras construidas), hacia una medición del impacto que tienen esos productos en la consecución de los objetivos de las políticas públicas (como por ejemplo, el descenso en la tasa de analfabetismo, la reducción en las tasas de morbilidad infantil, o bien la disminución de los tiempos de tránsito y de los costos de transporte). Los primeros indicadores, si bien son válidos, no revelan la calidad de los servicios ni si son suficientes, al no estar relacionados a otros parámetros de referencia, contra los cuales efectuar una comparación. Los segundos, por el contrario, señalan el impacto de los productos o servicios que brinda el gobierno con base en objetivos estratégicos previamente definidos y que, a final de cuentas, reflejan las prioridades o responsabilidades encomendadas.

La construcción de indicadores y su articulación en un sistema requiere tiempo. Algunas oficinas de gobierno tendrán menor dificultad que otras en su elaboración y probablemente deberán llevar a cabo varios ejercicios hasta que, finalmente, reflejen de manera sólida

los objetivos de la organización y, por tanto, los parámetros que servirán de base para evaluar su eficiencia.

Otro aspecto fundamental que busca la transformación del esquema de gestión pública, consiste en analizar y clasificar si realmente se está ejerciendo el presupuesto o si se están dirigiendo los recursos hacia lo verdaderamente importante.

El análisis de los recursos que ejercen las unidades de gobierno y la forma en que lo realizan son indispensables para la evaluación de las actividades públicas, para lo cual se hace necesario introducir técnicas de análisis –como la planeación estratégica– en las tareas de presupuestación, ejercicio del presupuesto y en la rendición de cuentas.

En síntesis, la reforma al sistema presupuestario trata de establecer con mayor claridad las responsabilidades, prioridades de la administración pública, expresar en términos de los resultados que se persiguen las actividades que se realizan y someter todo ello a un proceso de evaluación que señale claramente los costos, la eficiencia y el impacto de las políticas públicas.

V. Reforma al sistema presupuestario

El presupuesto de egresos de la Federación es la expresión, por una parte, de los ingresos esperados que el gobierno recauda tanto de los contribuyentes, como del cobro de los bienes y servicios que ofrece; y, por la otra, de los egresos para realizar las actividades y proyectos que satisfacen las demandas de la sociedad.

Con base en el presupuesto, los administradores públicos toman decisiones respecto del personal y los recursos materiales y financieros de que disponen para alcanzar los objetivos de las políticas públicas durante un ejercicio fiscal.

El presupuesto se ejerce en las instituciones públicas, es decir, se gasta en el desarrollo de actividades, programas y proyectos de gobierno. El proceso más conocido de un presupuesto es la planeación de las actividades, la cual define los gastos de cada unidad de gobierno, para lograr determinadas metas. Posteriormente, se establece una calendarización de actividades y los recursos asignados a cada una de ellas. Estos tres pasos describen en forma muy simplificada el proceso de planeación-programación-presupuestación.

Cabe señalar que los administradores públicos necesitan evaluar continuamente los resultados de la aplicación del presupuesto, para hacer posible una retroalimentación oportuna de la planeación y efectuar los ajustes en caso necesario.

En nuestro país, el presupuesto federal de 1999 es el más austero de los últimos veinte años. En estas condiciones, los recursos públicos deben aplicarse con la mayor eficiencia posible, lo que requiere que el nuevo proceso por el cual se planea, programa, gasta,

autoriza, reasigna y evalúa la aplicación de recursos fiscales (denominado sistema presupuestario), sea en todo sentido, un elemento que apoye las decisiones más adecuadas para el quehacer del sector público.

El nuevo esquema parte de las denominadas unidades responsables, que son todas aquellas organizaciones que tienen asignadas determinadas funciones y reciben recursos del gobierno federal para ello. Generalmente, donde existe un coordinador administrativo hay una unidad responsable. Al interior de las secretarías de Estado, las unidades responsables se suman para formar estructuras jerárquicas más grandes.

La política presupuestal indica que el gasto público debe ser eficiente (que alcance para más), eficaz (que ayude a cumplir los objetivos de quien los aplica) y de calidad (que se aplique de la mejor manera). Asimismo, se ha señalado que el gasto debe privilegiar criterios de equidad, esto es, que sea justo, que se aplique en donde se requiere.

La reforma al sistema presupuestario plantea que es posible mejorar la forma como diseñamos y gastamos los presupuestos en la APF.

Este esfuerzo dio inicio hace un par de años, con un análisis cuidadoso del proceso de presupuestación. Este reveló que en la formulación del presupuesto existían muchas áreas involucradas en una compleja sucesión de etapas y que era necesario replantear a fondo los tramos de control y abatir los tiempos de producción. También se vio que no existían incentivos para que las unidades del gobierno buscaran ahorros y eficiencia en la aplicación del gasto, puesto que era difícil contrastar los insumos con los resultados.

El estudio evidenció que se dedicaban varios meses a integrar la documentación presupuestaria y su uso se reducía prácticamente a dos ocasiones: el período de su aprobación y la presentación de la cuenta de la hacienda pública federal.

En respuesta a esta problemática, se desarrolló una herramienta para organizar y vincular la planeación nacional, los propósitos de las políticas públicas con las asignaciones de recursos a las instituciones del gobierno y a éstas con los resultados que obtenían en la atención de la población, por medio de un sistema de indicadores. Hasta ese momento, en México no se habían utilizado indicadores de resultados para retroalimentar la operación de los programas, ni para asignar o reasignar partidas presupuestales de manera más objetiva.

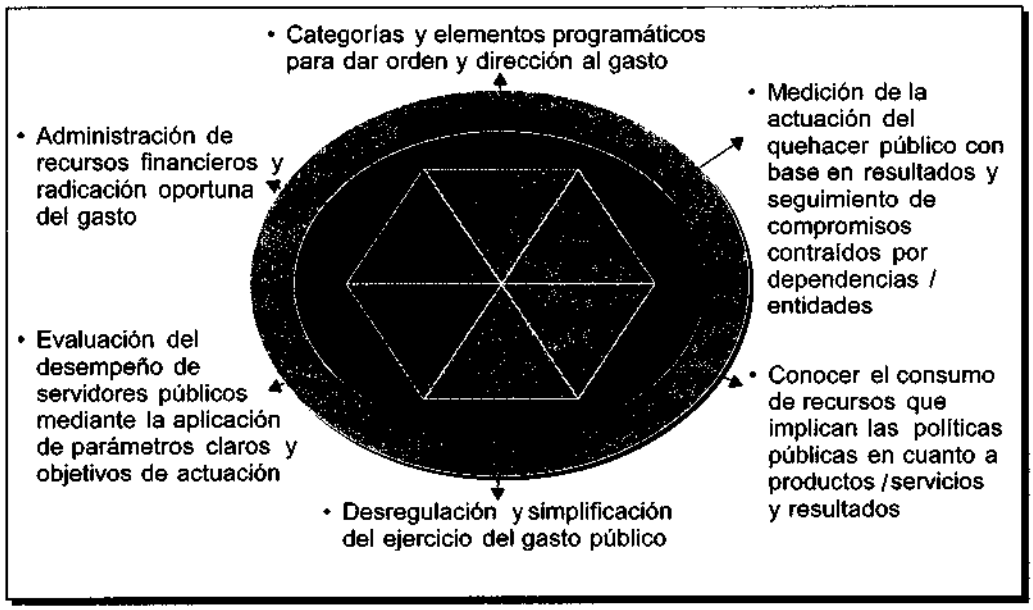
Con ello se logró dar orden y dirección a las actividades que consumen los recursos públicos, generando la información suficiente para controlar la orientación e impacto futuros de decisiones actuales en la política de gasto.

Lo anterior permitió perfilar los propósitos de un nuevo sistema presupuestario que hiciera compatible el control macroeconómico con el presupuesto; elevara la eficiencia y eficacia

del gasto; prestara atención a los resultados que espera la sociedad de la actuación del gobierno; orientara el gasto hacia actividades prioritarias y estratégicas; alentara el ejercicio oportuno de los recursos y cambiara el control presupuestario por la delegación de facultades y responsabilidades hacia las unidades responsables que prestan los bienes y servicios públicos.

La Reforma requiere la puesta en marcha de siete iniciativas, que guardan entre sí una relación de complementariedad e interdependencia (véase gráfico I).

GRÁFICO I
COMPONENTES DE LA REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO.



En primera instancia el presupuesto cuenta con instrumentos de planeación estratégica para que cada unidad responsable ubique su participación en el quehacer del gobierno federal. Dicha planeación se vincula con los presupuestos expresados en unidades de costos (definidas como categorías de gasto), lo que permite aglutinar los recursos involucrados en el desarrollo de las distintas actividades institucionales. A este instrumento se le conoce como la Nueva Estructura Programática (NEP).

En segundo término, para facilitar a los administradores públicos el seguimiento de sus actividades por medio de la medición por indicadores, se requería un mecanismo que permitiera centrarse en la evaluación de resultados, además de la adquisición de insumos para la provisión de bienes y servicios públicos. Al retomar los indicadores de desempeño en un proceso formal de escrutinio, se fortalece la toma de decisiones estratégicas.

En tercer lugar, las dependencias y entidades tienen el compromiso de brindar a la sociedad servicios y productos con una alta calidad, con oportunidad y al menor costo posible. Para ello se debe saber cuántos recursos se consumen en la prestación de los bienes y servicios. Es por ello que el costeo se aplica para dimensionar y eficientar las asignaciones presupuestales –presentes y futuras– que se requieren para el cumplimiento de las políticas públicas. El costeo permite conocer lo que cuestan las políticas públicas, aportando los elementos de juicio de los costos de oportunidad en el uso del presupuesto.

Asimismo, el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) es un instrumento para garantizar información confiable en el manejo financiero de los fondos de la Federación y optimizar el flujo de los recursos que habrán de ser radicados para su ejercicio en cada entidad o dependencia.

El proceso de adecuación de la normativa presupuestal busca ofrecer una estructura articulada de reglas e incentivos claros a las unidades de gobierno para que las apliquen en sus decisiones de gasto. Paulatinamente, irá dando las condiciones para adecuar los términos de la relación entre las dependencias globalizadoras y las demás instituciones del gobierno, dotando a estas últimas de una mayor corresponsabilidad con el gobierno en la toma de decisiones y mediante una reducción sustancial del número de trámites y controles del presupuesto. La reforma plantea también la profesionalización de los servidores públicos.

Sin embargo, se necesita asegurar que los componentes de la reforma (NEP, SED, costeo, SIAFF y el servicio civil de carrera) sean conocidos al interior de la administración pública, por lo que este esfuerzo debe acompañarse de una adecuada difusión de las ventajas del cambio.

VI. Como avanzar en la implantación de la reforma al sistema presupuestario

Lograr que las unidades de gobierno utilicen cotidianamente los instrumentos de planeación, evaluación o costeo en la administración pública, es una tarea que toma varios años, dado el número y complejidad de las unidades responsables que deben adoptar estos nuevos principios.

La instrumentación de la reforma requiere un conjunto de estrategias en varios frentes. La primera consiste en cómo focalizar el esfuerzo, esto es, priorizar las instituciones de la APF que deben empezar con la implantación del nuevo esquema. Para ello, se ha determinado trabajar primeramente con los sectores con mayor peso específico en el gasto programable, para lo cual se han integrado diversos grupos piloto en entidades y dependencias, con quienes se lleva a cabo un programa de re-entrenamiento de los funcionarios y se desarrollan los insumos y productos de los siete componentes descritos anteriormente.

Siendo este un proyecto que atañe a las áreas presupuestales, es necesario asegurar que sean las oficinas responsables de la administración, dentro y fuera de la Secretaría de Hacienda, las que mayor dominio tengan de estos conceptos y las que empiecen a aplicarlos más rápidamente.

Paralelamente, es necesario incorporar a nuevas unidades responsables al proceso de re-entrenamiento. Es decir, a la par que se va agotando el universo de oficinas que componen una institución, es necesario sumar otras al proceso, por primera vez y así sucesivamente.

Durante 1998 los grupos piloto se desarrollaron en 46 unidades responsables y 7 programas sustantivos de 19 dependencias y entidades de la APF (véase cuadro 1). En la primera fase del programa, realizada durante 1998, se involucraron 1,160 servidores públicos. Para 1999 se ha fijado una meta de 5000 servidores públicos y se espera que esta cifra siga creciendo paulatinamente en los próximos años.

CUADRO 1
RELACIÓN DE ENTIDADES Y DEPENDENCIAS QUE PARTICIPARON EN GRUPOS PILOTO DE 1998

SECTOR	UNIDADES RESPONSABLES (UR's)
Educación	1. Comisión Nacional de Fomento Educativo (CONAFE) 2. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito (CONALITEG) 3. Colegio de México (COLMEX) 4. Coordinación General de Universidades Tecnológicas
Laboral	5. Dirección General de Capacitación y Productividad • Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO) 6. Dirección General de Empleo • Programa de Becas de Capacitación al Trabajador Desempleado (PROBECAT)
Energía	7. Secretaría de Energía • Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) 8. PEMEX Corporativo 9. Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) 10. Instalaciones Inmobiliarias para Industrias y Servicios, S.A. de C.V. (III Servicios, S.A. de C.V.) 11. Comisión Federal de Electricidad (CFE) 12. Luz y Fuerza del Centro (LFC) 13. Instituto de Investigaciones Eléctricas (IIE)

SECTOR	UNIDADES RESPONSABLES (UR's)
Infraestructura	14. Secretaría de Comunicaciones y Transportes – • Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) 15. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE) 16. Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) 17. Policía Federal de Caminos (PFC) 18. Telecomunicaciones de México (TELECOM) 19. Coordinación General de Puertos y Marina Mercante (CGPMM)
Salud	20. Hospital Infantil de México 21. Secretaría. de Salud • Coordinación de Vigilancia de Epidemiología 22. Instituto Mexicano del Seguro Social • Coordinación de Salud Comunitaria • Coordinación de Salud Reproductiva y Materno Infantil
Agropecuario	23. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural • Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) 24. Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (ASERCA) 25. Comisión Nacional de Sanidad Agropecuaria (CONASAG) 26. Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias (INIFAP) 27. Centro de Estadística Agropecuaria (CEA) 28. Fideicomiso de Riegos Compartidos (FIRCO)

SECTOR	UNIDADES RESPONSABLES (UR's)
Servicios	29. Secretaría de Gobernación • Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) • Programa Nacional de Población • Programa de Prevención y Readaptación Social • Programa Nacional de Seguridad Pública 30. Secretaría de Hacienda y Crédito Público * • Lotería Nacional para la Asistencia Pública (LOTENAL) 31. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial • Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) • Comisión Federal de Competencia 32. Procuraduría General de la República • Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) • Subprocuradurías y direcciones generales • Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos contra la Salud 33. Secretaría de Turismo • Programa de Desarrollo del Sector Turismo

GLOBALIZADORA	UNIDADES RESPONSABLES (UR's)
Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)	34. Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA)
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	35. Dirección General de Planeación Hacendaria (DGPH) 36. Dirección General de Crédito Público (DGCP) 37. Dirección General de Banca y Ahorro (DGBH) 38. Dirección General Técnica y Negociaciones Internacionales (DGTNI) 39. Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales (DGAHI) 40. Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios (DGPyP's) 41. Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación y Laboral (DGPyPSEL) 42. Dirección General de Programación y Presupuesto de Energía e Infraestructura (DGPyPEI) 43. Dirección General de Programación y Presupuesto Agropecuario, Abasto, Desarrollo Social y Recursos Naturales (DGPyPAADSRN) 44. Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) 45. Sistema de Administración Tributaria (SAT) 46. Unidad de Política y Control Presupuestal (UPCP) **Total Unidades Responsables y Programas 53**

Es necesario señalar que los programas piloto son un medio efectivo para acelerar la implantación, generar un ambiente de cambio y reunir la experiencia y conocimientos para mejorar el proceso en los años venideros. En segundo término, permiten integrar una masa crítica, que por su importancia, le dé continuidad al proceso y genere una demanda para que más instituciones la adopten.

VII. Conclusiones

Una administración pública moderna que opere con la mayor eficiencia, sensible a las necesidades de la sociedad, es un factor que debe acompañar necesariamente los esfuerzos por construir una economía sólida, capaz de crecer de manera sostenida y estable, para generar empleos y dar mayores oportunidades de progreso a todos y cada uno de los mexicanos.

Por ello, se emprendió una profunda revisión de la forma en que venía operando la administración pública, a partir de la cual se definió una estrategia de modernización que ya está siendo aplicada en algunas áreas. No es una tarea sencilla y, seguramente, habrá de enfrentarse a inercias de muchos años. Por esta razón, se requiere que los servidores públicos refrenden día con día su vocación de servicio y su profundo compromiso con el desarrollo económico y social del país.

RAP 110, enero-abril de 2004

AGENDA ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UNA VISIÓN IBEROAMERICANA

Ramón Muñoz Gutiérrez

América Latina ha vivido en las últimas décadas importantes procesos de cambio político, económico y social, en forma paralela a las grandes transformaciones que se están dando a nivel mundial. No obstante ello, en la mayoría de los países la administración pública no se está transformado a la misma velocidad, y ha quedado rezagada respecto a los nuevos retos y realidades. Por ello, y por los enormes problemas que las sociedades latinoamericanas aún enfrentan, la agenda de la administración pública de la región exige hoy una nueva visión y un mayor impulso basado en la innovación y en el establecimiento de nuevos paradigmas.

Por un lado, esta agenda debe adaptarse a la nueva relación Estado-sociedad que se ha gestado en los últimos años, tomando en cuenta el papel que han adquirido las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y las universidades, por citar sólo algunos de los nuevos actores, y debe adaptarse también al nuevo equilibrio entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como entre los ámbitos federal, estatal y local de gobierno, en un contexto marcado por la presencia de partidos políticos de distinto signo ideológico.

De esta forma, la agenda de la administración pública en América Latina, debe revitalizarse a partir de una visión política de Estado, una mayor sensibilidad social, la adopción de la innovación como proceso permanente y el reforzamiento de la ética pública.

Como la mayoría de los países de la región, desde hace varios años México ha venido transitando hacia la democracia. Esto ha representado para todos los actores un desafío para innovar en la toma de decisiones, en la aplicación de las políticas públicas y en el desempeño de la administración pública. Hoy vivimos en un régimen presidencialista con separación real de poderes, donde incluso el partido triunfador de las pasadas elecciones presidenciales no cuenta con mayoría en el Congreso de la Unión.

En este proceso, los organismos autónomos han sido un soporte indispensable para el desarrollo de la nación y la consecución de acuerdos, aunado al trabajo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En el terreno electoral, ha sido invaluable la contribución del Instituto Federal Electoral y los institutos electorales de los estados en la alternancia en el poder y la transición a la democracia, desde el nivel más cercano a la ciudadanía como es una elección municipal hasta la alternancia en la Presidencia de la República.

El IFE ha sido un instituto moderno que le ha devuelto la confianza a la ciudadanía para participar en los procesos de elección de sus representantes.

Además de instancias como ésta, otros actores institucionales han retornado su capacidad decisoria en lo electoral, como lo es el Poder Judicial, a través del Tribunal Superior Electoral. Los violentos conflictos post-electorales que frecuentemente vivíamos en México en las décadas de los ochenta y noventa prácticamente han desaparecido, y ahora los partidos políticos y la ciudadanía han encontrado los cauces institucionales para dar una salida pacífica a dichos conflictos.

Además de asumir un papel de gran relevancia en el terreno electoral, el Poder Judicial se transforma y la Suprema Corte de Justicia de la Nación aplica de nueva cuenta su facultad de fallar en los casos de controversia constitucional, incluyendo aquéllos que se han dado entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Constituye así una instancia jurisdiccional que ha adquirido una nueva vitalidad en la solución de los conflictos. Ello, junto con los cambios realizados para el nombramiento de los jueces y su duración en el cargo, adquiere una mayor autonomía ante los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y le permite recobrar credibilidad en su trabajo. Hoy está en la mesa de discusión una reforma al Poder Judicial para consolidar su transformación en aras de un mejor y más rápido desempeño.

Estos y otros factores han permitido que la transición política mexicana se haya dado en un clima de gobernabilidad, aspecto que ha sido fundamental para mantener e incrementar los avances y el bienestar que con tanto trabajo ha venido construyendo la sociedad mexicana.

Al igual que las otras instituciones de gobierno, la administración pública requiere también, pasar por un proceso de transformación para atender las expectativas y demandas crecientes de una sociedad que cada vez más asume un papel más participativo en la toma de decisiones, y contribuir a la gobernabilidad democrática del país.

Con el objetivo de transformar radicalmente la orientación y la capacidad de respuesta estratégica del gobierno, el Presidente Vicente Fox ha planteado una importante agenda de cambio institucional, que hemos denominado Agenda de Buen Gobierno, y está compuesta de seis estrategias: 1) gobierno que cueste menos, 2) gobierno de calidad, 3) gobierno profesional, 4) gobierno digital, 5) gobierno con mejora regulatoria, y 6) gobierno honesto y transparente.

Esta agenda tiene como objetivo transformar al gobierno en una institución competitiva e innovadora, con un claro enfoque al ciudadano y administrada bajo criterios internacionales de calidad, que contribuya poco a poco a recuperar la confianza de la sociedad en sus autoridades. Hemos iniciado así, un movimiento cultural y estructural, buscando que los

servidores públicos rompan con inercias culturales, administrativas, económicas y políticas, tomando en cuenta el entorno en el que se desarrolla la administración pública. Esta agenda constituye así un modelo de innovación social y cultural al interior de la administración pública federal.

La instrumentación de las 6 estrategias de la Agenda de Buen Gobierno, está basada en un enfoque al que le hemos denominado Administración Cruzada, que combina proyectos y procesos de manera matricial o de red. La Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, trabaja de manera conjunta con las redes funcionales de innovación y calidad que se han creado en torno a cada una de las estrategias, y están integradas por los equipos de las distintas dependencias y entidades del gobierno federal.

La primera estrategia, gobierno que cueste menos, tiene como objetivo principal el reducir el gasto que no agrega valor para ofrecer mayores beneficios a la sociedad. A través de la implementación de diversas medidas de austeridad y eficiencia en el ejercicio del gasto, durante los primeros tres años de gobierno de la presente administración, se han reducido más de 150,000 plazas de la plantilla burocrática, y se han cuantificado ahorros superiores a los 40,000 MDP que han sido canalizados a la atención de programas que tienen un alto impacto y beneficio ciudadano, como lo son educación, salud y desarrollo social.

La segunda estrategia, gobierno de calidad, busca satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se les brindan, para lo cual hemos seguido dos vertientes. La primera basada en la implementación del modelo de dirección por calidad, llamado INTRAGOB; y la segunda a través de la certificación de los centros de trabajo bajo estándares internacionales de calidad, a través de la norma ISO9000. En lo que va de la presente administración hemos pasado de 428 a más de 1,100 centros de trabajo certificados bajo esta norma.

La tercera estrategia, gobierno profesional, tiene como objetivo el atraer, motivar, desarrollar y retener a las mejores mujeres y los mejores hombres en el servicio público. Esta estrategia está basada fundamentalmente en la instrumentación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, aprobada por unanimidad en el Congreso de la Unión, con el apoyo e impulso del gobierno del Presidente Fox. Con la entrada en vigor del Reglamento el pasado 3 de Abril, todas las vacantes tienen que ser ocupadas a través de concurso público y abierto, con lo cual se garantiza una absoluta transparencia en los procesos de contratación, basados en el mérito y la igualdad de oportunidades.

La cuarta estrategia, gobierno digital, tiene como objetivo el incorporar las tecnologías de la información y comunicaciones al servicio público, con el fin de posibilitar que los ciudadanos obtengan información del gobierno y tengan acceso a los servicios que éste

ofrece, desde la comodidad de su casa u oficina, así como avanzar en la eficiencia administrativa, al reducir los índices de corrupción y aumentar la transparencia. En este momento son más de 500 trámites y servicios que pueden ser accesados a través del internet, y los esfuerzos que realiza el gobierno federal comienzan a ser reconocidos internacionalmente, como la iniciativa del portal ciudadano, que recientemente obtuvo el primer lugar en el afamado premio Reto Estocolmo.

La quinta estrategia, gobierno con mejora regulatoria, tiene como fin último el lograr que la ciudadanía y los servidores públicos, efectúen sus trámites con facilidad, seguridad y rapidez. Esta estrategia tiene dos enfoques: uno al exterior, para el cual hemos venido trabajando con el sector privado, en el seno del Consejo Federal de Mejora Regulatoria, y otro al interior, basado en el trabajo que se realiza al interior de los Comités de Mejora Regulatoria Interna, así como de la implementación de innovadoras iniciativas como la Normateca federal.

La sexta estrategia, gobierno honesto y transparente, busca recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno, a través del combate frontal a la corrupción, la rendición de cuentas y una gestión abierta al escrutinio ciudadano. Con la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información, todo ciudadano puede solicitar información del gobierno, y este tiene la obligación de proporcionársela, con lo que hemos avanzado significativamente en la configuración de una nueva relación de los ciudadanos con su gobierno.

Por otro lado, a través de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, creada desde el inicio de la administración del Presidente Fox, se trabaja en forma coordinada con las dependencias y entidades para prevenir y combatir este pernicioso mal, sobretodo en las áreas más susceptibles a actos de corrupción y deshonestidad.

Un elemento fundamental en la promoción de la Agenda de Buen Gobierno, ha sido el establecimiento de los Premios Innova e Intragob, que premia y reconoce a los equipos de trabajo que han implementado prácticas exitosas en la incorporación de los conceptos de innovación y calidad a la gestión pública, y son entregados por el Presidente Vicente Fox, en el marco de la Semana Nacional de Innovación y Calidad en la Administración Pública, que se realiza durante la primera semana de noviembre de cada año.

El presente número de la Revista de Administración Pública, aborda temas estrechamente relacionados con varias de las estrategias de esta Agenda de Buen Gobierno que estamos implementando en México.

Un primer tema que aborda es el del servicio profesional de carrera. Sin duda, una de las estrategias primordiales de todo gobierno debe ser la del adecuado reclutamiento y desarrollo de los servidores públicos por medio de un servicio profesional que garantice y retenga al personal público más capacitado y con una mayor vocación de servicio, basado en el mérito y la igualdad de oportunidades.

En función de lo anterior, la primera sección de esta revista se dedica al estudio de la profesionalización de la función pública, adentrándose en temas como el de la formación de los servidores públicos. Con ese propósito, se muestran experiencias de formación en Portugal y Honduras, así como una experiencia local en Quintana Roo.

Otro tema crucial, especialmente para recuperar la confianza ciudadana en las instituciones de gobierno, es el del ejercicio honesto y transparente de los recursos públicos. La tercera sección "Transparencia y Rendición de Cuentas" nos brinda elemen-tos y experiencias latinoamericanas al respecto, con el fin de profundizar en los mecanismos para elevar los niveles de transparencia en la función gubernamental.

Como dijimos, uno de los objetivos superiores de nuestra Agenda de Buen Gobierno es contribuir a la nueva gobernabilidad democrática que estamos construyendo. Si bien ésta tiene que ver con aspectos político-electorales -elecciones equitativas, ordenadas e inclusivas, respeto a los derechos humanos ya las libertades, etc.- también observa una relación muy importante con la esfera gubernamental, ya que para consolidar la democracia requerimos al menos dos cosas: que sea una democracia eficaz, es decir, que le dé a la ciudadanía los resultados que espera, y que venga asociada a gobiernos austeros, honestos, participativos y transparentes. Así, en este número de la revista del Instituto se incluye una sección dedicada a la gobernabilidad, que retorna desde la participación social y la concertación en la acción política, hasta la construcción de la institucionalidad estatal.

Otro tema que se aborda en este número es la "Administración Pública en el Marco del Federalismo", ya que sin duda el federalismo es otro de los retos de la transición a la democracia. México ha sido una República Federal, que sin embargo se ha caracterizado por un fuerte centralismo.

De ahí que en esta última sección se retomen conceptos de descentralización fiscal y experiencias de federalismo fiscal en Brasil. Otro artículo retoma mecanismos de construcción de consensos políticos entre los estados nacional, provincial y municipal y los sindicatos en Argentina, el cual nos da elementos para repensar el tipo de gobierno federal que debemos alcanzar. Una experiencia más, de Venezuela, en el tema de ética, gestión municipal y desarrollo sustentable, complementa esta sección.

Con un enfoque estratégico, y pensando en las necesidades y tendencias actuales de la administración, en el número 110 de la revista del INAP se ha buscado reflexionar sobre "La Agenda Actual de la Administración Pública", con el mejor deseo de aportar a la discusión y a la solución de los grandes retos del quehacer público de hoy y del mañana.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL Y SUS REFORMAS

RAP 82, enero-junio de 1992

LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO. ORIGEN, EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

Jorge Tamayo

ORIGEN

La transformación iniciada con la evolución de 1910-1917 implicó un largo camino que con avances y retrocesos, en procesos lentos y rápidos fueron conformando una ideología de participación del Estado mexicano para enfrentar las necesidades sociales, concibiéndolo como un agente activo de gestión en los procesos de crecimiento y desarrollo nacional.

La Constitución de 1917 estableció el marco ideológico fundamental de la intervención estatal en la economía y en la conducción de la sociedad. En este sentido, el artículo 27 dio cabida a una amplia gama de posibilidades de intervención estatal, para garantizar la adecuada explotación y aprovechamiento de los recursos naturales del país en beneficio del interés nacional; asimismo, en el artículo 20 se estableció la participación estatal de manera exclusiva en las áreas estratégicas de la economía.

Con claridad, los constitucionalistas favorecieron un Estado activamente intervencionista, con un fuerte contenido nacionalista y con el mandato de realizar profundos cambios sociales en beneficio de las mayorías.

EVOLUCIÓN

Las primeras expresiones del intervencionismo estatal se dieron con la creación del Banco de México, del Banco Nacional de Crédito Agrícola, de la Comisión Nacional de Caminos y de la Comisión Nacional de Irrigación. Estas entidades fueron constituidas durante el gobierno del Presidente Calles. En 1926 el propio Calles señaló "La estructuración general del sistema bancario, tal como se ha pretendido tomarlo, responde a la urgente necesidad de aprovechar, en favor de la producción, los capitales que han venido manteniéndose alejados de la circulación y que, por tanto, han sido del todo improductivos. El Banco de México, S.A. y el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., para cuya fundación el Estado ha aportado cuantiosas sumas de dinero y los antiguos bancos de emisión que el gobierno está ayudando a activar sus operaciones, transformándolos en bancos refaccionarios, juntamente con una legislación que facilite el establecimiento del mayor número posible de instituciones bancarias y, por ende, el aumento de los capitales circulantes, contribuirán eficazmente para acelerar el movimiento industrial y mercantil de la nación".

Para los años 1934-1940 se formuló el Primer Plan Sexenal. En su introducción se establece: "Franca y decididamente se declara que en el concepto mexicano revolucionario, el Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos

vitales del país; no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden público".

En el curso de esa década se consolida un sector financiero estatal con la creación del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, de Nacional Financiera, del Banco Nacional de Crédito Ejidal, del Banco Nacional de Comercio Exterior, y otros. Por otra parte, como es bien sabido, nace PEMEX y la COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, con lo que el Estado inicia su participación en la producción de insumos de uso generalizado. También en estos años se crean entidades con el propósito de regular actividades comerciales; es el caso de la Compañía Exportadora e Importadora, S.A. (CEIMSA), la Productora e Importadora de Papel, S.A.; finalmente, se refuerza la intervención estatal en el área de comunicaciones y transportes con la nacionalización de los Ferrocarriles.

En la década de los cuarenta, pese al cambio político, prosigue la conformación de un sector industrial estatal, productor de insumos de uso generalizado, con la creación de empresas siderúrgicas (ALTOS HORNOS) y de fertilizantes (GRANOS Y FERTILIZANTES); PEMEX se expande a la refinación de petróleo y a la petroquímica básica. El sector financiero del Estado, a su vez, se sigue ampliando y se crean organismos fundamentales en el campo del abasto y distribución de bienes de consumo popular para abaratar el costo de la vida de los trabajadores y modificar el sistema de precios, subsidiando el consumo popular.

El sentido profundo de este conjunto de entidades es claro: para que la industria se convirtiera en el eje de la acumulación, se requería que el sector dispuesto a realizar la acumulación industrial tuviese a la mano recursos financieros invertibles y baratos, función que cumplieron las instituciones financieras del Estado. Se requerían, también, insumos y bienes intermedios baratos para la expansión industrial, junto con bienes-salarios baratos para la población obrera; esta función la cumplieron las empresas del Estado.

La década siguiente, 1950-60, ve el inicio de la producción estatal de bienes de capital, con la creación de CONCARRIL, DINA, SIDENA. Se redondea el sector financiero con la creación de algunos fideicomisos cuyo funcionamiento ha sido trascendente: FIRA, FOGAIN y el hoy FONATUR. En el campo del abasto se empiezan a aplicar los precios de garantía (en 1953 para el frijol, 1954 para el maíz, 1960 fue trigo y arroz palay, etcétera), por medio de entidades que hoy constituyen a la CONASUPO.

Un elemento nuevo es la participación del Estado en las actividades mineras; en el curso de esa década y como resultado del decreto de mexicanización de esta actividad, se inicia la intervención estatal. En el sector de comunicaciones y transportes, se constituye una nueva línea de ferrocarril: el CHIHUAHUA PACÍFICO.

En términos de inversión, el rubro de fomento industrial empezó a absorber montos crecientes; en estos años la cuarta parte de la inversión pública fue realizada por la industria paraestatal.

Las actividades petrolera y eléctrica, en particular, absorben el 23% de la inversión pública federal.

La década de los sesentas es la del crecimiento industrial. En este crecimiento el Estado intensifica sus esfuerzos para disminuir los costos generales de la acumulación de capital; por ello, no sólo dinamiza la oferta de los insumos que produce, lo que en algunos casos implicó abrir plantas que requirieron inversiones cuantiosas y largos períodos de maduración, sino también congelar los precios de estos insumos. Destacan en este propósito, la nacionalización de la industria eléctrica y la creación de la SIDERÚRGICA LÁZARO CÁRDENAS LAS TRUCHAS.

Por otra parte, se crea CONASUPO; esta entidad reúne y profundiza dos propósitos gubernamentales de ordenación del sistema de comercialización de básicos, así es como se inicia la participación en la producción industrial de estos bienes, junto con su distribución.

El sector financiero prosigue su estructuración; en algunos casos reordenando lo creado, como con el Banco Nacional Agropecuario, al tiempo que se constituyen fondos con propósitos específicos como el FOVI. Se crea la Aseguradora Agrícola y Ganadera de evidente importancia.

Adicionalmente, se inicia la "expansión no planeada" del sector paraestatal, consistente en la absorción de empresas privadas en quiebra con el fin de defender la operación de la planta productiva y el empleo. Por ello, el Estado se hace presente en actividades tales como la producción de azúcar, henequén, envasado de pescados y mariscos, tabaco, textiles, etcétera.

A partir de 1970, el Estado se propone impulsar las actividades de creación científica y tecnológica; constituyendo para este efecto el INSTITUTO MEXICANO DEL PETRÓLEO, el de INVESTIGACIONES ELÉCTRICAS, INVESTIGACIONES SIDERÚRGICAS, de INVESTIGACIONES NUCLEARES. Se prosigue con el propósito de conformar un sector productor de bienes de capital, para lo cual se fundan las empresas NKS, CLEMEX; lo mismo ocurre en el sector petroquímico secundario, constituyendo un sector estatal significativo (Adhesivos, Polidesa, Polirrey, etcétera).

Concluye este recuento con la nacionalización de la banca comercial en 1982, con la que el sector financiero estatal se fortalece enormemente.

En los años 1982-84, el sector público contribuyó con el 24.3% del PIB, con el 20% del empleo total y con el 42.3% de la formación bruta de capital fijo.

Las empresas públicas, por su parte, aportaron el 16.8% del PIB, el 4.8% del empleo total y el 27.7% de la formación bruta de capital fijo. A nivel de las nueve grandes actividades, la participación en el PIB se descompone de la siguiente manera:

Gran división		
1.	Agropecuario, Silvicultura y Pesca	0.1
2.	Minería*	14.1
3.	Industria Manufacturera*	5.9
4.	Construcción	—
5.	Electricidad, Gas y Agua*	100.0
6.	Comercio, Restaurantes y Hoteles*	—
7.	Transporte, Almacén y Comunicaciones	22.5
8.	Serv. Financieros, Seguros y B. Inmuebles	14.9
9.	Serv. Comunales, Sociales y Personales	44.2
10.	Industria Petrolera	99.5

* Sin petróleo

Un indicador de la importancia de las entidades paraestatales en la economía nacional, puede encontrarse en el análisis de las 500 empresas más grandes del país, organizadas de acuerdo al volumen de sus ventas.

En 1985 en los diez primeros lugares aparecen cuatro empresas estatales: PEMEX, en primer lugar; TELÉFONOS DE MÉXICO, en cuarto lugar; ALTOS HORNOS, en séptimo lugar; MEXICANA DE AVIACIÓN, en noveno lugar. Cabe aclarar que aunque en el listado de las más grandes empresas del país en 1985 no aparecen la Comisión Federal de Electricidad, ni CONASUPO; estas entidades ocuparon en 1984 el segundo y tercer lugar.

Pese a estas dos ausencias, en el conjunto de las 500 empresas más importantes del país en 1985, las estatales significaron el 50% de las ventas, el 34% de los activos y el 38% del personal ocupado; PEMEX representó el 40% de ventas, si se descuenta a PEMEX de las 500, las empresas estatales significaron el 16% de las ventas, el 34% de los activos y el 24% del personal ocupado.

La intervención estatal en estos años se ubica en prácticamente toda la economía, sin embargo, en la realidad se concentra en algunas actividades, que podemos denominar "núcleos de intervención". En nuestra opinión existen cinco sectores en los que la presencia estatal es significativa: industrial, financiero, comercial y de abasto, transporte y comunicaciones y el social.

LA INDUSTRIA ESTATAL aumentó consistentemente su participación en la producción manufacturera. Así, según los centros industriales, la industria paraestatal aumentó su participación de 12.4% a 17.1% de 1965 a 1975; según las cuentas nacionales y las cuentas de producción del sector público, el aporte de la industria estatal fue de 11.5% en 1975, 12% en 1980 y 16.3% en 1984.

Este aumento, se explica, por supuesto, porque la dinámica de la industria estatal fue mucho más rápida que la de la industria privada, ya que para el período 1971-81 las tasas de crecimiento de la producción bruta industrial, por tipo de bien, para el total nacional y para el estatal fueron las siguientes:

	TOTAL NACIONAL	INDUSTRIA ESTATAL
Bienes de consumo no duradero	5.1	12.4
Bienes de consumo duradero	9.9	14.0
Bienes Intermedios no petrolero	6.6	9.4
Bienes de Capital	7.7	8.0
Subtotal Industria no Petrolera	6.5	10.8
Industria Petrolera	8.7	8.8

Por otra parte, la participación estatal en la producción bruta industrial por tipo de bien, para los años 1982-84 fue la siguiente:

Bienes de consumo no duradero	5.0
Bienes de consumo duradero	6.4
Bienes intermedios no petrolero	13.2
Bienes de Capital	8.3
Industria Petrolera	90.1

Destacan por su significación algunas ramas en las que el Estado contribuye decisivamente:

PARTICIPACIÓN ESTATAL EN LA PRODUCCIÓN 1982-1984

Azúcar	63.4
Envasado de Pescados y Mariscos	25.6
Refinación de Petróleo y Derivados	87.1
Petroquímica Básica	100.0
Fertilizantes	100.0
Industria Básica de hierro y acero	37.7
Vehículos automóviles	12.0
Equipo y material de transporte	65.0

A lo largo de más de cuarenta años, EL NÚCLEO FINANCIERO estatal muestra una participación sustantiva en el financiamiento bancario total. Las cifras de 1940-75 indican que el 60% de los recursos financieros del sistema fueron proporcionados por el Banco Central y la Banca Gubernamental, aportando esta última cerca del 50% del financiamiento entre 1942-70 y alrededor del 12% entre 1971-76; para los años 1977-82, el núcleo financiero estatal aporta en promedio entre el 45% y el 50% del crédito total.

Además, en el curso de estos años, el sector público financiero aportó sus recursos a un costo menor que el de la banca privada. Así, por ejemplo, para 1980 mientras la tasa activa ponderada promedio de la banca nacional y fondos de fomento fue de 17.4% (con rangos que fluctúan entre 10% para FONEP, 16% para BANRURAL y 25.9% para NAFIN) la tasa efectiva compuesta sin reciprocidad de la banca privada y mixta fue de 27.8%.

Los grandes destinatarios del financiamiento bancario estatal fueron tres: la agricultura, la industria básica y la obra pública. La magnitud de los recursos y su menor costo, permitió atender a sectores y núcleos de población cuya capacidad crediticia los colocaba fuera del circuito del crédito comercial. Además, las diferencias de los costos entre el crédito oficial y el privado, abatió el costo general de la expansión de la actividad pública y privada.

La intervención del Estado en el SECTOR COMERCIAL Y DE ABASTO ha tenido una larga trayectoria que se inicia en 1937 con el comité regulador del mercado de trigo y la CEIMSA, experimentando sucesivas modificaciones hasta constituir el sistema CONASUPO.

El inicio se dio en el mercado de bienes de consumo básico y fue ampliándose hacia el proceso industrial y la distribución. En 1985 CONASUPO estaba integrado por todo un sistema que abarcaba el campo, la industria y el comercio de básicos de consumo popular.

La presencia de CONASUPO en el campo se ubica en la regulación del mercado, en tres aspectos fundamentales: las necesidades del productor agrícola, el poder adquisitivo del consumidor y establecimiento de un precio equitativo. Los instrumentos utilizados son los precios de garantía y la comercialización de los productos.

El precio de garantía ha servido para proteger al campesino productor, buscando al mismo tiempo estimular la producción de ciertos bienes. El precio de garantía, además, no necesariamente correspondió con el precio al que CONASUPO vende los productos a los consumidores; de hecho, esta diferencia entre los precios de garantía o compra, los costos de transporte, almacenamiento y los precios de venta, ilustran como se han distribuido los esfuerzos estatales, bajo la forma de subsidios a productores y consumidores, con el propósito de proteger el nivel de ingresos de las clases populares.

La participación en la comercialización y el abasto, permitió establecer un amplio sistema de regulación de las subsistencias básicas alimentarias, que comprenden el comercio agropecuario, la producción industrial y la distribución al menudeo, gracias a una amplia red de tiendas en todo el país.

La participación de CONASUPO en la actividad industrial relacionada con los bienes de consumo básico tenía tres aspectos básicos: abastecer de materia prima a la industria que elabora alimentos populares (tortilla, pan, aceite, pastas) y también alimentos balanceados para el consuno animal; producción directa de harina de maíz, leche, aceite, y pastas; apoyo a la pequeña y mediana industria privada, como proveedora del sistema de distribución al menudeo de las tiendas CONASUPO.

La participación del Estado en el SECTOR COMUNICACIONES y TRANSPORTES ha recorrido prácticamente la historia del país, con la fundación en el siglo pasado de los ferrocarriles, el correo, el telégrafo y el teléfono. Desde el ángulo de la participación del Estado, por medio de sus entidades, resaltan los FNM, el correo y telégrafo, Caminos y Puentes, ASA, las líneas aéreas y Teléfonos de México, por su gran importancia y trayectoria histórica.

La intervención estatal en este sector ha tenido la clara función de integrar al país, abriendo nuevas áreas de acumulación, generando la infraestructura necesaria para el transporte de carga y de pasajeros, al tiempo que se le comunica por diversos medios.

El NÚCLEO SOCIAL estatal comprende a dependencias y entidades cuyas funciones se refieren a la prestación de servicios médicos y de seguridad social, la impartición de educación y la investigación científica y tecnológica.

En México, como en muchos otros países, el peso de la salud y la seguridad social ha recaído en el Estado, quien ha logrado un avance considerable en las condiciones de salud de nuestra población. Esto se ha logrado, en muchas ocasiones, atendiendo gratuitamente a la población. Así, en 1983, el sector público atendió a cerca del 90% de la población; mientras que la medicina privada sólo lo hizo con el 5%, utilizando el 20% de los hospitales y el 25% de las camas en el país.

En este sentido, es clara la diferencia de objetivos entre la medicina pública y la privada; la primera está orientada a resolver los problemas generales de salubridad y asistencia del país y la segunda se circunscribe a ciertos estratos sociales con el fin esencial de obtener las mejores utilidades posibles.

Otro aspecto básico en esta materia es la investigación médica. Aquí también el Estado es, y ha sido el principal responsable de su desarrollo y fomento, como en general de la investigación científica y tecnológica del país.

REESTRUCTURACIÓN PARAESTATAL

A partir de 1982, se emprende un importante proceso de desincorporación de entidades paraestatales, con el propósito de racionalizar el uso de los recursos públicos dada la escasez de los mismos.

El universo estatal en 1982 estaba constituido por 1,155 entidades, las que aunadas a las 61 creadas entre 1983-1988, significaba un total de 1,216 entidades. Cabe precisar que a diferencia de otros países, en México las decisiones de desincorporación no se restringieron a meras privatizaciones, sino que también aplicaron procesos de otro tipo que bien pueden ubicarse como de reestructuración, ya que además de ventas se realizaron liquidaciones y extinciones, fusiones y transferencias de 772 entidades paraestatales como se ilustra en el cuadro No.1. El propósito básico de estos procesos fue buscar una mejoría en los niveles de eficacia y competitividad del sector paraestatal mexicano.

En el cuadro 2, se calcula el impacto económico de las decisiones de venta en el PIB de las empresas públicas a nivel global de 1983 a 1988, donde se aprecia una reducción de sólo 2.9%, sin embargo, si excluimos a PEMEX y al Sector Financiero esta disminución se eleva a 14.6%.

El Cuadro 3 nos muestra el efecto de las ventas, para el mismo período, para el PIB del sector público a nivel de las grandes actividades y consigna nuevamente una reducción total de sólo 2.1 %; sin embargo, por sectores con y sin PEMEX se evidencian reducciones en minería 29.6%, industria manufacturera 31.7% y transportes, almacenamientos y comunicaciones 6.3%.

Por lo que se refiere al impacto en el empleo, el cuadro 4 indica que la reducción de empleo es de 2.6% y sin PEMEX y sector financiero se eleva a 3.8%.

En el año de 1989 ya con una nueva administración, el proceso de desincorporación prosiguió. Los procesos se elevaron a 830 como se ilustra en el cuadro número 5.

Dentro de los 58 nuevos procesos resaltan por su significación los siguientes: Industrias Conasupo, todos los ingenios azucareros. Teléfonos de México y sus empresas filiales y Aseguradora Mexicana.

Un año y medio después, es decir, en julio de 1991 el programa de desincorporación presentaba avances significativos y los procesos ascendían a 969 resaltando la banca comercial (19 entidades) y la industria siderúrgica (20 entidades) que tienen un impacto económico considerable, así como CONCARRIL, CLEMEX, N.K.S. ello se muestra en el cuadro 6. Con base en estos nuevos procesos el impacto económico en el PIB del sector público y en el de las grandes divisiones se consigna en el cuadro número 7 donde se puede apreciar que el efecto total de las ventas en el PIB del sector público en el período

1983-91, significó una reducción de 16.75% y sin PEMEX esta reducción se eleva a 42.35% por actividades, en agropecuario, silvicultura y pesca 19.32%; minería sin PEMEX 48%; industria manufacturera, sin PEMEX 82%; comercio, restaurantes y hoteles 25%; transporte, almacenamiento y comunicaciones 38% y servicios financieros, seguros y bienes inmuebles 65%.

La profunda mutación del sector paraestatal mexicano llevada a cabo en el período 1983-1991, ha tenido por objeto la racionalización del gasto público para orientarlo esencialmente a atender las necesidades más apremiantes de la población, así como preservar las entidades paraestatales estratégicas mencionadas en el artículo 28 constitucional.

El proceso de desincorporación descrito, precisa que el mismo no se ha limitado a la venta de empresas, sino a una reestructuración total que implica liquidar, extinguir, transferir o fusionar entidades paraestatales.

Como hemos visto en la primera parte de este trabajo es incuestionable que el desarrollo económico post-revolucionario de nuestro país descansa en gran medida en el sector paraestatal de la economía.

La creación de las entidades paraestatales a lo largo de cinco décadas, contribuyó de manera decisiva a la formación bruta de capital, a la producción y al empleo.

Sin embargo, también es cierto que lo que hemos llamado la "expansión no planeada" del sector paraestatal descansó, en gran medida, en una política de absorción de empresas privadas en quiebra, con el propósito de preservar la producción y el empleo que condujo en la mayoría de estos casos a una asignación de recursos a actividades no prioritarias en detrimento de la atención a las necesidades sociales, que se hizo más evidente con la crisis financiera al inicio de la década de los ochenta.

La revisión profunda que en todo el mundo se ha hecho sobre la intervención estatal en la economía, revela la necesidad de que el Estado financiara en forma equilibrada su gasto y que centrara su atención en las necesidades sociales.

México, participa en esta revisión y reestructuración del sector paraestatal, por lo que hoy contamos sólo con 259 entidades de las 1155 existentes en el inicio del año de 1983.

Sin embargo, importa destacar que de los 969 procesos de desincorporación autorizados, 469 (48%), fueron liquidaciones o extinciones, lo que evidencia que había un exagerado número de entidades paraestatales que ya no justificaban su existencia y quizá algunas nunca debieron ser creadas.

Adicionalmente, dejaron de ser paraestatales 71 entidades (7%) por mandato de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, pues eran de participación minoritaria.

Se fusionaron 86 (9%) y se transfirieron 32 (4%) a los gobiernos de los Estados, lo que implicó una racionalización de la propiedad estatal.

Finalmente, se han vendido 311 (32%) entidades paraestatales al sector privado y una menor parte al sector social. En la gran mayoría de estas ventas los compradores han sido empresarios mexicanos.

Las cifras anteriores muestran que no se puede hablar únicamente de un proceso de privatización, sino de una profunda reestructuración del sector paraestatal mexicano, en donde sin duda las privatizaciones han jugado un papel primordial, pues su venta implica dos importantes efectos económicos. Por una parte el Estado no sólo recibe ingresos sino además libera recursos que venía canalizando a estas empresas, como subsidio de operación o recursos de inversión para la expansión de las mismas. En segundo término se preserva la fuente de producción y empleo y su eventual expansión es financiada por el sector privado.

Las liquidaciones y extinciones que racionalizaron la intervención estatal, sí tuvieron efectos negativos en los niveles de ocupación y empleo; en menor proporción los tuvieron las fusiones y transferencias de entidades paraestatales.

PERSPECTIVAS

Al final de un proceso que ha llevado casi 9 años, el sector paraestatal lo integran 380 entidades paraestatales, agrupadas en 82 organismos descentralizados, 247 empresas de participación estatal y 51 fideicomisos públicos.* Estas entidades seguirán jugando un papel esencial en el desarrollo económico y social de nuestro país, pero necesariamente tendrán que operar sobre bases diferentes.

La modernización de estas empresas públicas o las nuevas bases para operar en forma eficiente, deben dirigirse a los siguientes aspectos fundamentales:

- ✓ Autonomía de gestión y fortalecimiento de los órganos de gobierno.
- ✓ Evaluación por resultados.
- ✓ Adecuado y oportuno financiamiento.

---

* Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *El Proceso de Enajenación de Entidades Paraestatales.* Mayo de 1991.

- ✓ Políticas realistas de precios y tarifas.
- ✓ Adecuación de las relaciones obrero-patronales.

La autonomía de gestión de las empresas públicas, requiere de una voluntad política gubernamental que se traduzca en políticas y acciones concretas encaminadas a descentralizar las decisiones operativas de las secretarías de Estado a los órganos de gobierno y a las empresas mismas.

No se trata de que las entidades paraestatales operen sin control y vigilancia alguna por parte del Estado, sino que a partir de definiciones sobre objetivos, metas, políticas y medios, los responsables de las mismas puedan operar y ejercer su condición de ejecutivos, sin más límite que el de informar a su órgano de gobierno de los resultados obtenidos a partir de las definiciones inicialmente fijadas por el propio órgano de gobierno.

Evaluar por resultados deberá ser la forma de control en un contexto de autonomía de gestión, más que la fiscalización de cada una de las acciones tomadas por la administración de las empresas que dedican importantes recursos y tiempo a informar y responder a las diferentes instancias gubernamentales, sin que este flujo de información contribuya a un mejor control de las entidades paraestatales.

Por otra parte, es necesario que el dueño de las empresas públicas, el Estado mexicano, las financie adecuada y oportunamente, pues no pocas veces ha emprendido proyectos o expansiones con aportaciones reducidas de capital y suministradas en forma inoportuna, lo que ha obligado a las empresas a endeudamientos excesivos que limitan o cancelan su rentabilidad.

Paralelamente a las aportaciones de capital de las empresas, el gobierno debe vigilar la productividad y los precios de los bienes o servicios producidos, pues también no pocas veces las empresas públicas las han querido convertir en agentes antiinflacionarios, congelándoseles sus precios y tarifas, lo que obliga al gobierno a subsidiarlas.

Hay que resaltar que más que subsidios a la empresa estatal, Son subsidios a sus consumidores, pues son éstos los que se benefician con los bajos precios o tarifas estatales. Si el Estado desea subsidiar, por razones de política económica a ciertos consumidores, que se haga explícito este subsidio con cargo al gobierno que lo concede y no con cargo a la empresa que lo instrumenta.

Se ha argumentado, y en varios casos con razón que los consumidores no tienen por que pagar la ineficiencia de las empresas públicas. Sin embargo, una buena parte de esta ineficiencia se explica por políticas de financiamiento y de precios que condenan a las empresas a endeudamientos exagerados, lo que a su vez incide en su eficiencia y productividad.

Por otra parte, la historia económica reciente consigna que el gobierno ha asumido o capitalizado los pasivos de algunas empresas como una necesidad para sanearlas financieramente, sin embargo, estas reestructuraciones de nada sirven si paralelamente no se llevan a cabo ajustes internos y reestructuraciones operativas que eleven la productividad y eficiencia de las empresas; Fundidora de Monterrey, S.A., y Aeroméxico, son dos lamentables ejemplos.

Financiar en forma equilibrada y oportuna, determinar precios y tarifas adecuadas y hacer más eficiente la operación de los procesos de producción o de prestación de los servicios, son parte de un tríptico esencial en la superación del sector paraestatal de nuestro país.

Finalmente, es necesario abordar el tema de las relaciones obrero-patronales en las empresas públicas, ya que los contratos colectivos, al paso de los años, se han convertido en verdaderos obstáculos para el mejoramiento productivo de las mismas.

Como mencionamos al inicio, el Estado mexicano post-revolucionario fue considerado por los constitucionalistas como un Estado activamente intervencionista responsable de la conducción de la sociedad con explotación exclusiva en las áreas estratégicas de la economía.

El desarrollo capitalista tardío de nuestro país obligó al Estado post-revolucionario a participar activamente en la formación bruta de capital, en la producción y la creación de instituciones básicas para el desarrollo del país. Asimismo promovió una legislación laboral tutelar de los derechos de los trabajadores para hacer frente a la explotación laboral secular existente en nuestro país.

La formación de un amplio sector paraestatal, así como la creación de centrales obreras, permitieron la reivindicación de los derechos laborales en nuestro país en beneficio de una clase obrera creciente, gracias al desarrollo económico post-revolucionario.

Sin embargo, en la medida que el país se industrializaba se iban gestando dos tipos de relaciones laborales. Aquellas que se llevaban a cabo en el sector privado, con base en la Ley Federal del Trabajo de 1931 y otras las que se desarrollaban en un sector paraestatal, en donde el gobierno, como dueño de las empresas, aceleraba las reivindicaciones laborales.

Esta política, en las industrias básicas, del sector paraestatal jugó un papel en el fortalecimiento de las centrales obreras, instituciones fundamentales en el desarrollo post-revolucionario, que permitió no sólo una mayor justicia social sino además la creación de un mercado interno decisivo para la expansión y fortalecimiento de la economía.

Sin embargo, esta política estatal creó un sector laboral privilegiado que mediante sus respectivos contratos colectivos mejoraban sustancialmente las condiciones mínimas de

la Ley Federal de Trabajo, situación que en sí misma, no era negativa, pero si lo fue en la medida que los salarios y prestaciones de los trabajadores aumentaban más aprisa que el incremento de la productividad de la empresa.

Este desfase entre productividad y masa salarial se debió a que por un lado la ocupación creció más allá de lo necesario y los contratos colectivos, al paso del tiempo, fueron incorporando una serie de cláusulas que obstaculizaron el incremento de la productividad, sin beneficio alguno para los trabajadores.

La revisión de los contratos colectivos de las entidades paraestatales, es una tarea conjunta que deben realizar la empresa y el sindicato.

No se trata de cercenar las auténticas conquistas laborales que han beneficiado a los trabajadores después de años de lucha sindical; de lo que se trata es de analizar todas aquellas cláusulas que obstaculizan y limitan la dirección de la empresa, y que en nada benefician a los trabajadores y si en cambio incurren en suspensiones de trabajo que reducen la jornada, dificultan una mejor organización del trabajo y en suma, atentan contra la productividad de la empresa, revirtiéndose finalmente toda esta situación contra los propios trabajadores, pues no puede haber nada mejor para ellos que una fuente de trabajo sólida y permanente.

Hay quienes afirman que los subsidios gubernamentales, sólo se explican en función de esta perversa relación obrero-patronal en las entidades paraestatales. Sin duda esta es una visión limitada de la problemática que hemos analizado, pues como hemos visto con anterioridad, el financiamiento, la política de precios y tarifas, así como la forma de operar las empresas públicas constituyen, junto con las relaciones sindicales aspectos torales a resolver para hacer de las empresas estratégicas en manos del gobierno unidades de producción o de servicios que lejos de ser una carga para las finanzas públicas contribuyan a la formación de capital, a la generación de nuevos empleos, al desarrollo tecnológico y en general al incremento sostenido del producto interno bruto de nuestro país.

Las empresas públicas lejos de eludir los retos de la modernidad, la producción con alta calidad, la elevación de la productividad y la eficiencia, deben y pueden ser líderes y abanderadas de estos objetivos exigidos por la creciente competencia, la participación y la integración económica internacional.

BIBLIOGRAFÍA.

CÉSAR, MA. AMPARO Y WILSON PÉREZ. EL ESTADO EMPRESARIO EN MÉXICO: ¿Agotamiento o renovación? Ed. Siglo XXI, México, 1988.

DELGADO, ORLANDO. "LA INDUSTRIA ESTATAL MEXICANA ANTES Y DESPUÉS DE LA PRIVATIZACIÓN". INVESTIGACIÓN ECONÓMICA # 195 ENE-MAR 1991.

PICHARDO, IGNACIO. EL PROCESO DE DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES (EL CASO DE MÉXICO). SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA, DISCURSO DEL SECRETARIO # 5, JULIO 1988.

SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. "LA EMPRESA PÚBLICA Y LA ADMINISTRACIÓN DEL PRESIDENTE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO" MÉXICO 1988.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. "EL PROCESO DE ENAJENACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES" , MAYO DE 1991.

TAMAYO, JORGE "LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO", en Investigación Económica # 187, OCT-DIC 1987.

TAMAYO JORGE. "LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO" EN VARIOS AUTORES. MÉXICO 75 AÑOS DE REVOLUCIÓN, DESARROLLO ECONÓMICO F.C. E. México 1988.

TAMAYO, JORGE "LA POLÍTICA ECONÓMICA EN EL RÉGIMEN DEL PRESIDENTE PLUTARCO ELÍAS CALLES" EN VARIOS AUTORES PLUTARCO ELÍAS CALLES, OBRA REVOLUCIONARIA. PRI, México, 1988.

TAMAYO JORGE "LA RACIONALIZACIÓN DEL SECTOR DE EMPRESAS PÚBLICAS, EN RAP, REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA" # 73 ENE-ABRIL 1989.

TAMAYO JORGE. "MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN EMPRESARIAL DEL ESTADO" EN VARIOS AUTORES. LA EMPRESA PÚBLICA EN LA MODERNIZACIÓN ECONÓMICA DE MÉXICO. ED. DIANA, México, 1989.

DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO
1982-1988 (OCTUBRE)

			PROCESOS AUTORIZADOS	PROCESOS CONCLUIDOS	PROCESOS PENDIENTES
ENTIDADES PARAESTATALES EN DICIEMBRE DE 1982.	1155				
ENTIDADES CREADAS 1983-88	61	LIQUIDACIÓN O EXTINCIÓN	397 (51%)	265 (67% avance)	117
TOTAL	1216	PENSIÓN	81 (11%)	68 (84% avance)	10
ENTIDADES PARAESTATALES DESINCORPO-RADAS 1983-88	772	TRANSFERENCIAS	28 (4%)	24 (88% avance)	5
ENTIDADES PARAESTATALES VIGENTES	414	VENTAS	218 (28%)	124 (57% avance)	72
		L F E P	48 (6%)	48 (100% avance)	—
		T O T A L	772	529	204 (32% del total de procesos)

FUENTE: COMISIÓN INTERSECRETARIAL GASTO-FINANCIAMIENTO

EFECTO DE LAS DECISIONES DE VENTAS DEL PERIODO 1983-88 EN EL PIB DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES CON BASE 1978 Y PORCENTAJES)

	1	9	8	3[1]
	PIB DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS		PIB DE EMPRESAS DESINCORPORADAS	%
TOTAL CON PEMEX[2]	3'125,226		91'742	2.9
TOTAL NO FINANCIERO	2'878,340		91,742	3.2
- SIN PEMEX	626,142		91,742	14.6
DE CONTROL DIRECTO	2'494.175		32,147	1.3
- SIN PEMEX	241,977		32,147	13.3
DE CONTROL DIRECTO	631,051		59,595	9.4
- NO FINANCIERAS	384,165		59,595	15.5
- FINANCIEROS	286,886		___	___

1.- SE TOMÓ 1983 COMO AÑO DE REFERENCIA DEBIDO A QUE EN ESE AÑO EL PROCESO DE DESINCORPORACIÓN TODAVÍA NO SE REFLEJABA EN LOS AGREGADOS ECONÓMICOS. PUESTO QUE EN LOS AÑOS POSTERIORES A 1983 LAS DESINCORPORACIONES SE CONTABILIZARON EL TOMAR UN AÑO MÁS RECIENTE COMO BASE PARA EL ANÁLISIS HABRÍA CONDUCIDO A RESULTADOS POCO CONFIABLES.

2.- INCLUYE COMPAÑÍA MINERA DE CANANEA (SE ESTIMÓ RESTANDO A LAS VENTAS DE 1983. EL COSTO DE VENTA, EXCLUIDO DE ESTE ÚLTIMO RUBRO, EL CONCEPTO DE SUELDOS Y SALARIOS EL PIB ESTIMADO ES DE 5,295 MILLONES DE PESOS)

FUENTE: IGNACIO PICHARDO PAGAZA. EL PROCESO DE DESINCORPORACIÓN DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES (EL CASO DE MÉXICO) DISCURSO DEL SECRETARIO No. 5 SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN.

EFECTO DE LAS VENTAS DEL PERIODO 1983-88
EN EL PIB DEL SECTOR PÚBLICO
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES CON BASE 1978 Y PORCENTAJES)

1970

	1	9 8	3'
	PIB DEL SECTOR PÚBLICO	PIB DE EMPRESAS DESINCORPORADAS	%
TOTAL CON PEMEX	4'388,217.6	92,187	2.1
GRAN DIVISIÓN			
I AGROPECUARIO SILVICULTURA Y PESCA	-5,013.4	415.3	n.s.
II MINERÍA[2]	1'855,370.6	9,005.4	0.5
-SIN PEMEX	30,454.6	9,005.4	29.6
III INDUSTRIA MANUFACTURERA	627,837.9	63,648.5	10.1
- SIN PEMEX	200,555.3	63,648.5	31.7
V ELECTRICIDAD	155,357.9	____	____
VI COMERCIO RESTAURANTES Y HOTELES	-28,959.7	1,511.7	n. s.
VII TRANSPORTES ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	279,581.6	17,606.2	6.3
VIII SERVICIOS FINANCIEROS, SEGUROS Y BIENES INMUEBLES	247,504.3	s. d.	s. d.
IX SERVICIOS COMUNALES SOCIALES Y PERSONALES	1'268,086.5	s. d.	s .d .

1.- VEASE NOTA 1 DEL CUADRO ANTERIOR
2.- INCLUYE COMPAÑÍA MINERA DE CANANEA
FUENTE IBID CUADRO ANTERIOR

IMPACTO DE LAS DECISIONES DE VENTA Y DE LAS DECISIONES DE LIQUIDACIÓN EN EL EMPLEO DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS
1983-1988

	PERSONAL OCUPADO EN 1983	PERSONAL OCUPADO EN ENTIDADES DESINCOPORADAS					
		VENTA	%	LIQUID.	%	TOTAL	%
EMPRESAS PÚBLICAS	1,000.169	43140	4.3	25.718	2.6	68.858	6.9
SIN PEMEX	895.390	43140	4.8	25.718	2.9	68.858	
7.7							
SIN PEMEX Y SIN SECTOR FINANCIERO	670.467	43140	6.4	25.718	3.8	68.858	
10.2							

SÓLO SE CONSIDERAN LAS VENTAS O LIQUIDACIONES QUE INTEGRAN EL UNIVERSO DE LAS CUENTAS DE PRODUCCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO. INEGI S. P. P.
FUENTE IBID CUADRO ANTERIOR

DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO
1983-1989 (OCTUBRE)

			PROCESOS AUTORIZADOS	PROCESOS CONCLUIDOS	PROCESOS PENDIENTES
ENTIDADES PARAESTATALES EN DICIEMBRE DE 1982.	1155				
ENTIDADES CREADAS 1983-88	61	LIQUIDACIÓN O EXTINCIÓN	422 (51%)	361 (75% avance)	103
TOTAL	1216	FUSIÓN	85 (10%)	75 (88% avance)	10
ENTIDADES PARAESTATALES DESINCORPORADAS 1983-88	830	TRANSFERENCIAS	30 (4%)	28 (93% avance)	3
ENTIDADES PARAESTATALES VIGENTES	379	VENTAS	237 (28%)	179 (76% avance)	54
		L F E P	56 (7%)	56 (100% avance)	
		T O T A L	830 (100%)	654 (79% avance)	170 (21% del total de procesos)

ES UN AÑO SE AUTORIZARON 58 NUEVOS PROCESOS DE DESINCORPORACIÓN Y SE CONCLUYERON 125.

FUENTE: COMISIÓN INTERSECRETARIAL GASTO-FINANCIAMIENTO

DESINCORPORACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO
1983-1991 (JULIO)

			PROCESOS AUTORIZADOS	PROCESOS CONCLUIDOS	PROCESOS PENDIENTES
ENTIDADES PARAESTATALES EN DICIEMBRE DE 1982.	1155				
ENTIDADES CREADAS 1983-91	73	LIQUIDACIÓN O EXTINCIÓN	469 (48%)	405 (86% avance)	64
TOTAL	1228	FUSIÓN	86 (9%)	82 (95% avance)	4
ENTIDADES PARAESTATALES DESINCORPO-RADAS 1983-91	848	TRANSFERENCIAS	32 (4%)	32 (100% avance)	—
EN PROCESO	121				
		VENTAS	311 (32%)	288 (83% avance)	53
TOTAL AUTORIZADAS	969				
ENTIDADES PARAESTATALES VIGENTES	259	L F E P	71 (7%)	71 (100% avance)	—
		T O T A L	969	848	121 (13% del total de procesos)

FUENTE: COMISIÓN INTERSECRETARIAL GASTO-FINANCIAMIENTO

EFECTO DE LAS DECISIONES DE VENTA DEL PERIODO 1983-91 EN EL PIB DEL SECTOR PÚBLICO

(MILLONES DE PESOS CORRIENTES CON BASE 1980 Y PORCENTAJES)

	1	9	8	3[a]
	PIB DEL SECTOR PÚBLICO	PIB DE EMPRESAS DESINCORPORADAS		%
TOTAL SECTOR PÚBLICO	4'558,108.0	763,523.0		16.75
GRAN DIVISIÓN I				
AGROPECUARIO SILVICULTURA Y PESCA	2,149.0	415.03		19.32
GRAN DIVISIÓN II				
MINERIA[b]	1'068,376.0	13,954.0		1.3
-SIN PEMEX	29,213.0	13,954.0		48.0
GRAN DIVISIÓN III				
INDUSTRIA MANUFACTURERA	290,236.0	171,520.0		59.1
- SIN PEMEX	208,115.0	171,520.0		82.4
GRAN DIVISIÓN V				
ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA	167,247.0	____		____
GRAN DIVISIÓN VI				
COMERCIO, RESTAURANTES Y HOTELES	1'248,794.0	313,431.0		25.1
GRAN DIVISIÓN VII				
TRANSPORTES ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	288,568.0	110,731.2		38.4
GRAN DIVISIÓN VIII				
SERVICIOS FINANCIEROS, SEGUROS Y BIENES INMUEBLES	233,573.0	153,472.0		65.7
GRAN DIVISIÓN IX				
SERVICIOS COMUNALES SOCIALES Y PERSONALES	1'247,635.	s. d.		____
TOTAL SECTOR PÚBLICO SIN PEMEX	1'802,713.0	763,523.0		42.35

[a] VÉASE NOTA 1 DEL CUADRO 2

[b] INCLUYE EL PRODUCTO INTERNO BRUTO DE COMPAÑÍA MINERA DE CANANEA

FUENTE: PARA EL PIB DEL SECTOR PUBLICO, SERIE 1980 – 1989 S. P. P. MÉXICO, 1989. PARA EL PIB DE LAS EMPRESAS DESINCORPORADAS, 1. PICHARDO, O. P. CIT. Y CÁLCULOS DEL AUTOR.

RAP 42, abril-junio de 1980

LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN LA ECONOMÍA NACIONAL

Enrique Serna Elizondo

Las empresas públicas, vistas como instrumento esencial para el desarrollo de un país como el nuestro, en proceso de Industrialización, se han convertido en un asunto de gran actualidad tanto para el ciudadano común que desea saber en qué gasta el Estado los dineros del pueblo, como para el especialista que desea ampliar su campo de acción en esta rama de la economía.

Aunque es posible tratar este tema desde distintos enfoques, hemos optado por realizar este ensayo desde el punto de vista económico-administrativo, sin olvidar algunos aspectos históricos y fundamentos jurídicos.

Son tres los trabajos que han servido de base a este ensayo, en los cuales el lector podrá ampliar sus conocimientos en el tema éstos son: el libro **Las Empresas Públicas en México** que coordinó Alejandro Carrillo Castro, publicado por el INAP en 1976; el artículo del Dr. René Villarreal intitulado "Las Empresas Públicas" que apareció en el libro, ***Opciones de* Política Económica en México después de la Devaluación**. Editorial Tecnós, México, 1977, y el **Seminario sobre Empresas Públicas** que publicó la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República donde aparecen las conferencias de distinguidos participantes como: Alejandro Carrillo Castro, Miguel de la Madrid Hurtado y Rosa Luz Alegría, entre otros.

El presente trabajo pretende situar a las empresas públicas en su contexto estatal, para después situarlas a nivel mundial, estableciendo la comparación que al respecto priva en México y la de otros países, llevando al lector a conocer el comportamiento de éstas en la economía del país y tratando de señalar las disfunciones tanto del sistema económico como del subsistema de empresas públicas, para finalmente concluir con recomendaciones sobre el tema.

1. La Intervención del Estado en la Economía

La polémica en torno de hasta dónde debe llegar, en un país como el nuestro de economía mixta, la intervención del Estado, parece no tener fin.

Los detractores de la intervención estatal afirman que las empresas públicas operan en su mayoría con números rojos por ser el Estado un mal administrador, y que por esta causa, debería asumir el papel de observador del cambio social y económico como sucedió en el pasado.

Ha quedado demostrado, sin embargo, que el problema no está en que el Estado sea mal administrador como se pregona, lo que pasa es que en muchas ocasiones subsidia a empresas privadas a través de alguna entidad paraestatal, como sucede, por ejemplo, con la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México y CONASUPO, entre otras.

La realidad es que la intervención del Estado no es "capricho de gabinete" ni producto de la imposición de un criterio de minorías en el poder; más bien es el fruto de un importante movimiento revolucionario de carácter popular, que se cristalizó en un proyecto histórico nacional que establece la intervención del Estado en la economía.

Dicho proyecto está contenido en la Constitución Política de 1917, este máximo ordenamiento contiene principios de democracia social y económica que definen un programa de acción que deben respetar los gobiernos emanados del movimiento social de 1910.

Así, en su artículo 3° nuestra Carta Magna considera a la democracia económica "Un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"; en el artículo 27°, se determina que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En el artículo 28°, se pretende proteger a los consumidores y se determinan algunas atribuciones del Estado en el sistema productivo nacional; y en el 123°, se reconocen los derechos de los trabajadores y se establecen las bases del derecho laboral.

La Constitución de 1917 representa una alianza de clases y grupos guiados por el Estado, que procura alcanzar y sostener un cierto equilibrio social, por lo que actúa como conciliador cuando surge algún conflicto. Por lo anterior, la Carta Magna programa la estructura económica y social del país, facultando al Estado para que intervenga, inclusive, limitando la propiedad privada en beneficio de la colectividad, de esta manera, que se convierta en un factor de equilibrio económico y social.

La revolución de 1910, que surge como un movimiento político, termina siendo un movimiento que busca reivindicaciones económicas y sociales, las que se plasman en un programa que perdigue un desarrollo nacional equilibrado y armónico. En 1917, y a partir de la década de los veinte, se generan profundos cambios dentro de la revolución y el Estado tiene que hacer frente a sus nuevas tareas como rector la economía.

2. El Estado Empresario

El Estado mexicano pasa rápidamente del ***Polizeistaat*** o Estado gendarme en donde sus funciones son simplemente de policía, es decir, con un mínimo de atribuciones; al Estado de servicio, en donde no puede seguir manteniendo el papel de observador y se convierte en el principal agente promotor del cambio económico y social.

Con esto el Estado se transforma en empresario al intervenir, y en ocasiones monopolizar algunas de las ramas de la economía (energéticos, emisión de moneda y ferrocarriles, entre otras); o en forma mixta (la industria del acero, en la que participa asociado con el capital privado); o bien para asegurar determinados servicios públicos, tales como transporte colectivo, educación o seguridad social.

El Estado empieza a intervenir, al principio, en forma tímida para ejercer funciones que hasta el momento no ejercía. Así, empieza a operar en el sector financiero -creando el Banco de México- para ordenar el sistema monetario y crediticio del país, más tarde con el paso del tiempo llega a operar en distintos sectores como el industrial, el agropecuario, el pesquero, el comercio y los servicios, para fomentar la economía nacional.

En ocasiones participa en campos que por sus altos requerimientos de inversión y largos períodos de recuperación, no son atractivos para el sector privado, pero que son necesarios para el desarrollo económico y social.

Es así como a mediados de la década de los veintes el Estado crea instituciones descentralizadas, con autonomía jurídica, técnica y financiera, en la búsqueda de nuevas figuras jurídicas que permitiesen substraer a las nuevas instituciones de una excesiva centralización, que propiciara, entre otras cosas, la toma de decisiones con oportunidad y una mayor eficiencia y eficacia en las diferentes actividades a realizar para satisfacer las diversas necesidades de una población en crecimiento.

3. El Desarrollo de las Empresas Públicas

Se crean así el Banco de México, la Comisión Nacional de Caminos y la de Irrigación, el Banco Nacional Agrícola y, para conseguir estabilidad en lo político en 1929 se constituye el Partido Nacional Revolucionario mismo que de partido de masas se convierte en partido de corporaciones (sectores), con lo cual se logra la estabilidad que ha sido determinante para la conquista de mejores niveles de desarrollo económico y social.

El Estado mexicano encuentra en este binomio de estabilidad y desarrollo la interpretación del proyecto nacional, cuya realización con justicia social encuentra como instrumento dinámico e importante a las empresas públicas, por lo cual se multiplican en las últimas cinco décadas.

De 16 entidades en 1930, hay 71 en 1940, entre las cuales destacan PEMEX; NAFINSA, CFE y los bancos agrícolas; pasan a 151 en 1951; para 1960 se elevaron a 262; en 1970 a casi 600 y a fines de 1976 llegaron a 900, las cuales han decrecido levemente de entonces a la fecha, en virtud de la reforma administrativa del gobierno que ha definido una política encaminada a depurar y fortalecer la administración pública paraestatal.

Para México, nos señala Andrés Andrade: "La década de los veinte puede considerarse como la etapa preliminar de las empresas y organismos públicos. En los años treinta, se perfila ya claramente el avance deliberado y la primera etapa significativa de la intervención directa del Estado, pues en este período se realizaron algunas de las nacionalizaciones más importantes que ha conocido el país. Viene enseguida, para los años cuarenta y cincuenta, una cierta disminución en el ritmo de crecimiento del área paraestatal para continuar después una marcha ascendente aunque ciertamente caótica".[1]

4. Las Empresas Públicas en el Mundo

A las Empresas Públicas en los países en vías de industrialización corresponde el papel principal en el desarrollo de las actividades económicas, sociales y culturales a nivel nacional.

Generalmente establecidas en épocas diversas y como respuesta a necesidades específicas a las empresas públicas se les ha asignado una gran variedad de metas y funciones que van desde la generación de excedentes de inversión a la cobertura de huecos o lagunas en las estructuras nacionales de producción, la reducción de la dependencia extranjera, de fomento a regiones o sectores deprimidos, la redistribución del ingreso, la producción de ciertos servicios para la población, y, en algunos casos, la prestación de servicios de apoyo para la estructura privada de producción.

En varios países las empresas públicas abarcan ya diversos sectores de la actividad económica contemporánea, si bien en un principio, en algunos de ellos se constriñeron a sectores de alta intensidad de capital, o principalmente obras de infraestructura, comunicaciones, transportes y algunas otras áreas consideradas como tradiciones, estas se han venido diversificando a la industria, el comercio y los servicios.

Por lo que hace al campo industrial, el Estado ha incursionado en la grande, mediana y pequeña industria, y por lo que toca al comercio, la participación incluye lo mismo mayoreo que menudeo, interior como exterior.

En los países en vías de desarrollo como el nuestro, la diversificación de los campos en los que ha participado la empresa pública ha sido mayor que en los países industrializados.

---

[1] Andrade Berzabá, Andrés. *Origen y Naturaleza de las Empresas Públicas* en **El Estado Empresario**. Revista de Política y Administración. Núm. 4, enero-abril, 1976.

En un documento preparado para la IV Reunión de Expertos del Programa de Naciones Unidas en Administración Pública celebrada en Ginebra, Suiza, del 27 de septiembre al 7 de octubre de 1977, nos señalan como causas de esta tendencia entre otras.[2]

1. Después de haber cubierto las principales necesidades de infraestructura, se han visto urgidos a intervenir en campos de actividad económica, en los cuales no acude la iniciativa privada por baja rentabilidad o por no existir suficiente capacidad de inversión.
2. Los movimientos descolonizadores sobre todo de los países africanos implicaron la nacionalización *de* compañías extranjeras.
3. Como apoyo a los sectores marginados de la población, algunos países han decidido instrumentar políticas de Justicia Social como son intervenir en la educación, hábitat, subsistencias, etc.
4. La necesidad de generar ahorro público ha llevado a algunos países a incursionar en áreas industriales y comerciales altamente rentables, con la idea de contar con recursos financieros que puedan destinarse a la inversión pública dentro del proceso de desarrollo económico y social.
5. En algunos países las políticas sociales han conducido a la incorporación gubernamental de casi todas las empresas grandes y medianas.

Este marco general permite afirmar que el fenómeno del crecimiento y de diversificación del sector de empresas públicas en los países en desarrollo, ha seguido en cierta medida patrones comunes.

Parece ser que en nuestro país el Estado ha tenido una gran intervención, pero no es así, si se compara a nivel internacional la participación de las empresas públicas en el **PIB** de México con las de países capitalistas desarrollados y aún socialistas, la participación del estado mexicano no solamente dista mucho de acercarse a los países socialistas sino que se encuentran por debajo de los países capitalistas.

La participación del Estado en la economía mexicana fue de (9.4 por ciento) en 1972 por debajo de Estados Unidos (15 por ciento) Francia (17 por ciento). El Reino Unido (25 por ciento), si se compara con los socialistas encontramos R.D.A. (71 por ciento) U.R.S.S. (55 por ciento) y Polonia (48 por ciento).[3]

La empresa pública industrial mexicana es más diversificada localizándose principalmente en el petróleo, bienes de capital, transporte, industria metal básica, papel y celulosa.

---

[2] Citado por Carrillo Castro en ***Las Empresas Públicas y la Reforma Administrativa,*** Col. Seminarios Núm. 7. Las Empresas Públicas, Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, México 1978, p. 11

[3] Véase Villarreal. René. ***La Empresa Pública*** en ***Opciones de Política Económica en México después de la Devaluación,*** México. Ed. Tecnós. p. 93. México. 1977

Finalmente para concluir comparativamente el grado de intervención es menos que en la de los demás países desarrollados.

5. La Participación del Estado en la Economía

El impacto de las empresas públicas en la economía mexicana es determinante, ya que representa más del 50 por ciento del gasto público, que para 1980 fue de 750,000 millones, el 80 por ciento de la deuda pública y contribuyen con la ocupación en más de 650,000 empleados para cubrir sus necesidades.

De las empresas públicas existentes, alrededor de 400 generan aproximadamente un 10 por ciento del producto bruto interno del país, aportan al gobierno federal aproximadamente un 10 por ciento de la tributación fiscal y producto un 28 por ciento de las exportaciones nacionales.[4]

La importancia económica sectorial es variable, ya que va desde el monopolio o control total de la oferta -en algunas ramas- hasta no tener ninguna significación. Es un hecho el que no hay rama de la actividad económica en que la presencia del Estado no se haga sentir. En ocasiones es monopolista, como en los casos de ferrocarriles, petróleo, electricidad. A su vez produce el 66 por ciento del acero nacional[5] y el 42 por ciento, del azúcar.[6]

Algunos casos pueden ayudarnos a comprender mejor la importancia en la economía nacional de las empresas públicas.

De las 60 mayores empresas mexicanas dedicadas a la producción de bienes para el mercado, en 1972, 19 eran paraestatales.[7]

Si sólo se consideraran 20, el 50 por ciento son paraestatales.

En 1974 las empresas públicas ocuparon a 618,089 personas y pagaron alrededor de 36,800 millones de pesos, esto, es entre el 12 y 15 por ciento del total pagado.[8]

La aportación de las empresas públicas al producto interno bruto creció apreciablemente según declaró el subsecretario de la Industria Paraestatal Dr. Sergio García Ramírez, del 12.5 por ciento en 1970 a más del 17.8 por ciento en 1979.[9]

---

[4] Carrillo Castro, Alejandro, Las Empresas Públicas e México, Instituto Nacional de Administración Publica, México, Ed. 1976, p. 32.
[5] Según datos proporcionados por su consejo de Administración. ***Excélsior,*** noviembre 1979
[6] Carrillo Castro, **Op. Cit.**, p. 32
[7] Carrillo Castro, **Op. Cit.**, p. 34
[8] **Ibid**
[9] ***Novedades*** del día 22 de noviembre de 1979

6. La Deuda Externa de las Entidades Paraestatales

Es conocido el hecho de que aproximadamente el 80 por ciento de la deuda externa del gobierno federal se concentra en las entidades paraestatales, sin embargo el Estado ha tenido que endeudarse ante la disyuntiva de frenar el desarrollo.

A continuación mostramos los datos del crecimiento del producto interno bruto y del gasto público durante el primer año y los últimos tres del sexenio 1970-1976:

	1970	**1974**	**1975**	**1976**
Crecimiento del **PIB** (Variación a precios contrastantes, %)	6.9	5.9	4.2	2.0
Gasto Público. (% del **PIB**)	24	32.8	36.1	36.52[10]

Esta información indica que durante el período en cuestión: a mayor gasto público, se registró menor crecimiento económico.

Según datos del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, el crecimiento medio industrial en 1971 a 1975 fue de 6.5 por ciento, 23 por ciento menos que en el lapso 1966-1970; además, el crecimiento promedio agropecuario de 1971 a 1975 fue menor de la mitad (a 25 por ciento) que el del periodo inmediato anterior, 1966-1970 (2.64 por ciento).[11]

Deuda Pública de Organismos Paraestatales

La deuda pública en millones dé dólares era, en 1976:

Sector público	
A plazo mayor de un año,	$ 15,924
A plazo menor de un año,	$ 3,676
TOTAL:	$ 19,600
Sector Privado	
TOTAL:	$ 8,000

El total de la deuda, por tanto, fue de 27,600 millones de dólares.[12]

---

[10] Fuente: Centro de Estudios Económicos del Sector Privado

[11] Ibid

[12] Fuente: (Los datos de la deuda del sector público provienen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los de la deuda del sector privado, de las Cámaras de Comercio e Industria).

De los 19,600 millones de dólares de la deuda del gobierno, el 82 por ciento perteneció a organismos, empresas, fideicomisos, bancos y financieras, y sólo el 18 por ciento, aproximadamente, a la administración pública federal centralizada.

De acuerdo al Banco de México, la deuda externa de los organismos paraestatales, ha sido en millones de pesos:

1960	1,032
1965	1,808
1970	3,256
1975	14,449
1976	19,600

El incremento porcentual se registra así:

1960-1965	+	75.1
1965-1970	+	80.0
1970-1976	+	501.9

7. La Inversión Pública

En México el Estado es el agente más importante del desarrollo económico nacional, su acción se ejerce fundamentalmente a través de una política de inversiones, que producen una serie de efectos positivos, tales como creación de empleos, y aumento de la demanda efectiva que ejercen un impacto general sobre el mercado. El desarrollo económico supone no sólo un aumento de la riqueza, sino asimismo una distribución más equitativa de ésta, por esta razón el Gobierno orienta su política salarial en función de objetivos de beneficio social.

Las entidades paraestatales reciben, a la fecha, aproximadamente más de un 50 por ciento de presupuesto de ingresos de la administración pública federal, constituyendo uno de los elementos más dinámicos del sistema económico y del desarrollo nacional. En la actualidad la empresa pública, ha alcanzado una relevancia como mecanismo para la instrumentación de las soluciones a los grandes problemas económicos del país; pues aseguran un máximo de volumen de inversión.

8. Ocupación y Salarios

El principal recurso con que cuentan las administraciones públicas en los distintos países es sin duda alguna el elemento humano.

En nuestro país, a partir de la creación del Partido Nacional Revolucionario -ahora PRI- el país entró en una fase de estabilidad política y con la creación del Banco de México, de estabilidad económica.

En este contexto económico y político. Se empezó a desarrollar la burocracia, paralelamente al crecimiento de la administración federal.

En 1938, bajo el régimen del general Cárdenas se expidió la primera ley que regulaba las relaciones obrero patronales entre los servidores públicos y el gobierno, que fue conocido como Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión.

Las nuevas atribuciones encomendadas al Estado mexicano, en la Constitución de 1917, lo hicieron pasar rápidamente de un Estado Gendarme en donde se limitaba a guardar el orden y la vigilancia, en uno de servicio en donde le corresponde la rectoría de la economía.

Es así como la evolución del aparato gubernamental propicia el aumento del personal burocrático, con lo cual el Estado se convierte en el patrón número uno del país.

El crecimiento de la burocracia ha ido en constante aumento desde 1930, basta señalar que en aquella época la administración pública federal, contando con 15 dependencias del ejecutivo y 3 entidades paraestatales, daba empleo a un total de 40,442 agentes de la administración, para 1975, la suma ascendía a 1,394,396 empleados, de los cuales 770,248 correspondieron al sector central y el resto al paraestatal.[13] En la actualidad se piensa que en total sobrepasa los dos millones de trabajadores, situación que no es extraña pues durante el sexenio 1970-1976 se calcula que la burocracia aumentó en 18 por ciento anual.[14]

Es evidente que los recursos humanos de la administración pública federal representan una parte más importante del aparato gubernamental, por lo cual el actual programa de reforma administrativa contempla en su quinta etapa, el desarrollo y capacitación del personal.

Se pretende en esta etapa establecer un sistema que garantice los derechos a los trabajadores y contribuya a la consecución de las grandes acciones del gobierno; asimismo, se busca mejorar las condiciones laborales del trabajador así como sus oportunidades de desarrollo y armonizar la relación del Estado con sus trabajadores.

La burocracia podrá despertar y alcanzar su progreso en el trabajo y encontrar en la función pública la auténtica vocación del servidor público.

Como ya se señaló la Administración Pública Paraestatal influye de manera decisiva en la distribución del ingreso, procurando mantener una política de salarios orientada en beneficio del trabajador.

---

[13] Según el Censo del Gobierno Federal

[14] Bueno, Gerardo. Véase Art. 18

En 1974 las empresas públicas ocuparon a 618,089 personas y pagaron sueldos y salarios por 36,800 millones de pesos, esto equivale entre un 12 y 15 por ciento de la masa salarial total en ese año.[15]

En este último año la acción del gobierno se ha concentrado en fortalecer a la industria pública, la cual ha incrementado su acción en cuanto a generación de empleos en un 10 por ciento, cifra que es más elevada que las correspondientes al resto de la actividad industrial.

La administración pública paraestatal representa una forma de producción socialmente superior pues busca cumplir metas de beneficio colectivo, los administradores no se benefician directamente con las utilidades al reinvertirlas en ampliaciones y ofertas de trabajo, ni les interesa profundizar las diferencias que resultan del trabajo manual e intelectual. Las relaciones de trabajo y producción estatales difieren de los objetivos que persiguen las relaciones de producción existentes en el área de régimen de propiedad privada, donde la pugna entre el capital y los trabajadores es inevitable.

9. Pérdidas y Ganancias de las Empresas

En 1970 las finanzas del gobierno federal reportaron un déficit de 6,600 millones de pesos, derivado de captación de ingresos por 41,300 millones, contra el gasto efectuado en ese año de 47,900 millones; financiar el nivel de dicho déficit representó una contratación bruta de crédito por 10,700 millones de pesos. En el mismo año los organismos y empresas controlados presupuestalmente incurrieron en un déficit, derivado de sus operaciones propias, de 600 millones, formado por ingresos que ascendieron a 45,000 millones, y egresos por 45,600 millones, dichas entidades captaron créditos en ese año por 12,500 millones.

Para 1976, el déficit en que incurrió el gobierno federal ascendió a 55,600 millones de pesos, resultante de la diferencia entre ingresos obtenidos por 165,300 millones y gastos por 220,900 millones; los créditos brutos contratados ascendieron a 82,200 millones, generando ingresos por 181,800 millones y en gastos ascendió a 68,500 millones.[16]

Como se puede observar, el déficit se incrementó de 600 millones en 1970 a 55,600 millones en 1976 lo que implica que éste se multiplicó casi 100 veces. Actualmente en 1979 casi se ha triplicado a 155,000 millones de pesos según informó el secretario de Hacienda y Crédito Público Lic. David Ibarra el 27 de noviembre de 1980.

---

[15] Secretaría de Patrimonio Nacional, **Op. Cit.**, por Carrillo Castro

[16] Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, señalado por De la Madrid Hurtado, Miguel, en el artículo "Algunas Cuestiones actuales del Financiamiento de la Empresa Pública" en Seminario *Empresas Públicas. Op. cit.,* pp. 86 y 87.

Entre las razones que propiciaron el incremento del déficit es pertinente señalar que en septiembre de 1976 se devaluó la moneda de 12.50 pesos por un dólar a 23 pesos aproximadamente.

Además, la ampliación de la infraestructura del Estado para abrir campos que se consideraron insuficientemente cubiertos. Por ejemplo: Hábitat, Infonavit; Conacyt; promoción de exportaciones, IMCE; industrialización rural, FONAFE; energía nuclear, INEN, etcétera, contribuyeron notablemente.

Aparte de lo ya mencionado es pertinente mencionar que el crecimiento del aparato burocrático tuvo poco control y, posiblemente se excedió de lo que realmente se requería y demandaba.

Se estima que el número de personas empleadas por el sector público en 1970-1976 creció a una tasa aproximadamente del 18 por ciento anual, muy por encima del crecimiento de la economía del país y de los ingresos reales del sector público. En consecuencia se prohijó la ineficiencia y se redujo al monto de los recursos reales para la inversión por parte del sector público.

Surgieron en forma desordenada nuevos organismos, fideicomisos, empresas, comisiones que, como señalamos en su oportunidad, pasaron de 600 en 1970 a 900 en 1976, lo cual complicó considerablemente la coordinación de las políticas gubernamentales. Estos problemas se agravaron cuando no se pudo disponer de mecanismos y criterios que permitieran evaluar razonablemente la acción de cada uno de ellos.[17]

En 1979 el panorama que mostró el déficit de las empresas no es mejor en relación con años anteriores, tan sólo basta citar que en un año de operaciones, las empresas sujetas a control perdieron más de 120,000 millones de pesos, de los cuales el Gobierno Federal subsidió 50,000 millones.

Entre las que destacan por sus pérdidas hay que señalar a la Comisión Federal de Electricidad que perdió según la Cuenta Pública, 1,977 millones de pesos y paradójicamente el gobierno la subsidió con 10,392 millones de pesos.

Productos Pesqueros Mexicanos tuvo pérdidas por 355 millones y fue subsidiada con 255; Conasupo perdió 4,895 a cambio de lo cual le fueron entregados 5,494 millones; el Instituto Mexicano del Café tuvo números negros por 750 millones y un subsidio de 40 millones.

---

[17] Bueno, Gerardo. "Las Estrategias del Desarrollo Estabilizador y del Desarrollo Compartido" en ***Opciones de Política Económica. Op. cit*** pp. 32 y 33.

Los casos más patéticos fueron las empresas Diesel Nacional y Siderúrgica Nacional, las cuales tuvieron pérdidas por 1,616 y 392 millones respectivamente; lo peculiar es que ambas tienen un capital negativo, es decir, que su capital social no alcanza para pagar sus pérdidas.

Fertimex tuvo saldo negativo por 1,393 millones de pesos y recibió un subsidio por 1970 millones de pesos. **

Lo crítico del déficit no estriba en que las empresas pierdan en términos de utilidades, sino que escondan su ineficiencia en los subsidios gubernamentales.

Sin embargo, a pesar del déficit también hubo superávit en las empresas del Estado.

En una entrevista a un diario de la capital, Alejandro Carrillo Castro manifestó que 28 de las 803 empresas y organismos paraestatales, estaban sujetas a control, luego aseguró que el Estado es tan buen administrador como el Grupo Alfa.

Precisó que de las 803 empresas y organismos administrados por el Estado, 70 por ciento contribuyen a la generación de productos esenciales para el desarrollo del país, y el resto son entidades de servicio social, donde se concentran los subsidios y las pérdidas de organismos manejados por el gobierno. Expresó que de las 803 que el Estado administra, 30 por ciento brindan servicios baratos a la sociedad y que por eso en muchos casos tienen pérdidas.

En 1980 obtuvieron utilidades: Talleres Gráficos de la Nación, Inversiones Reforma, Compañía Operadora de Teatros, Afianzadora Internacional Mexicana, Arrendadora Internacional, Aseguradora Hidalgo, Aseguradora Mexicana, Banco del Pequeño Comercio, Banco Internacional, Industrias Conasupo, Banca Somex, Finasa, IMCE, Nafinsa, Exportadora de Sal, Tabacalera Mexicana y otras, hasta completar 28 que obtuvieron utilidades por 4,000 millones de pesos.

Dentro de este grupo, Banobras obtuvo utilidades de orden de 1,300 millones de pesos y también por separado se encuentran, el Banco de México, la Lotería Nacional y muchas más.*

10. Perspectivas de las Empresas Públicas

Las fallas que se encuentran en las empresas públicas son debidas al crecimiento deformado a que fueron sometidas durante más de treinta años. El régimen del presidente Cárdenas avanzó en el terreno de independizar los recursos nacionales y preservar

** Datos de la Cuenta Pública presentada ante el Congreso de la Unión, publicada en *El Universal,* el 11 de marzo de 1979.

* Publicado en ***Excélsior*** el 27 de noviembre de 1979.

nuestra soberanía nacional. Trató de consolidar esta política mediante el Plan Sexenal, que contemplaba medidas como la reglamentación de la explotación de la minería, reintegrando al dominio completo de la nación todos los yacimientos concesionados que se mantenían como simples reservas, la nacionalización de la industria petrolera, eléctrica, el control de la totalidad de la banca, etcétera.[18]

Desde la época de Lázaro Cárdenas, las empresas públicas se han ido incrementando y expandiendo. Entre 1939 y 1950, el sector público financió más de tres cuartas partes de sus programas de inversión con sus propios ahorros, provenientes de los superávit de sus empresas descentralizadas y de participación estatal. Sin embargo a partir de 1950, comenzó a recurrir cada vez más al financiamiento externo de los programas y del desarrollo de sus empresas. La formación de la administración pública paraestatal se dio en sus principios en ramas de los energéticos (petróleo e industria eléctrica, básicamente), que tenían como objetivo el control de los mismos. La expansión empresarial del Estado se enfocó después a la esfera de las comunicaciones y de la promoción agropecuaria, como es el caso de los fertilizantes. Posteriormente, y en forma gradual, se orientó hacia los productos agrícolas de exportación como el azúcar, tabaco, café, etcétera.

Durante el sexenio 1970-1976, fue reforzada la tendencia a la expansión empresarial de Estado. Se cambió la estrategia del desarrollo para hacer posible la democracia social, entendida como redistribución del ingreso y búsqueda del bienestar social.

11. Las Principales Ramas de Actividad Empresarial del Estado

Los Ingresos en 1976 de las empresas públicas se calcularon en 210 millones de pesos que, hechos los ajustes pertinentes a fin de evitar duplicaciones, constituyen un aporte del orden de 100 por ciento, en la producción de petróleo y en la petroquímica básica, 85 por ciento en la generación de electricidad, 77 por ciento en las comunicaciones y 35 por ciento en los transportes y la minería. Absorbiendo cerca del 7.5 por ciento de la población económicamente activa -casi un millón de trabajadores y empleados- y concurriendo, con 15 por ciento, en los impuestos federales y una proporción sustancial de las importaciones. Sus compras, estimadas en 100 mil millones de pesos para 1976, nominalmente debieron haberse elevado con motivo de la devaluación monetaria.

Por el monto de sus recursos, a mediados del propio año de 1976 estos se calculaban en 480 mil millones, siendo las áreas más importantes: energía eléctrica, con 71.753 millones al cierre de 1975 y más de 125 mil millones hasta agosto de 1976: petróleo, con cerca de 66,250 (también en 1975); comunicaciones y transportes, cuyos activos alcanzan alrededor de 66 mil millones; la industria de transformación, que absorbe poco menos de 37 mil millones, el sistema de seguridad social que dispone de 35,500 millones y diversas

[18] Lázaro Cárdenas. Apunte del 1° de enero de 1938, en el T. I de las Obras: Apuntes de 1913 a 1940. UNAM México. D.F., p.381.

actividades de fomento y regulación económica cuyos recursos ascienden a más de 25 mil millones. Las empresas agrícolas manejan unos 13 mil millones, las mineras poco más de 11 mil millones y las de comercio y servicios comerciales alrededor de 10 mil millones.[19]

Los datos anteriores nos dan una idea de la magnitud alcanzada por las empresas públicas hasta 1976. Actualmente se piensa que merced a la industrialización y comercialización del petróleo pueden contribuir con el 17.8 por ciento al P.I.B. [20]

Las principales ramas industriales, actualmente consideradas como ***núcleos de expansión económica*** -el petróleo, la energía eléctrica, la extracción de mineral de hierro y la siderurgia- están completa, o casi completamente en manos del Estado, y sin embargo para éste es difícil generar condiciones para satisfacer las crecientes necesidades del pueblo trabajador; el sistema económico no origina empleos al ritmo necesario, que faltan viviendas, hospitales, alimentos, escuelas. Aparentemente se da una situación en que de un lado disponemos de importantes recursos naturales y humanos y sin embargo, la miseria es el rango dominante en las ciudades y el campo del país.

12. Eficacia, Eficiencia y Rentabilidad de las Empresas Públicas

La Constitución Política de 1917 señala una mayor intervención del Estado en la vida económica y social del país.

Sin embargo, no es sino hasta el decenio de los treinta en que el Estado tiende al principio tímidamente, pero después decididamente a convertirse en un agente económico del cambio. El instrumento directo más efectivo por parte del Estado para intervenir en la vida económica ha sido definitivamente la acción de las empresas públicas.

Basta citar que para 1975 el sector paraestatal participa con el 12.5 por ciento de los ingresos tributarios, el 32.6 por ciento de las exportaciones de mercancías y el 38 por ciento de las importaciones.[21]

Para 1980 el presupuesto federal se compone en más del 50 por ciento de las inversiones para las empresas públicas, y que más del 89 por ciento de la deuda pública exterior, se encuentra en el sector paraestatal. Es decir, "la magnitud e importancia tanto cuantitativa como cualitativa que ha alcanzado el sector paraestatal lo sitúan como un instrumento de política económica".[22]

---

[19] Aguilar Alonso Problemas del Capitalismo Mexicano, revista Estrategia abril de 1977.
[20] Según datos recientes del Subsecretario de Industria Paraestatal. Dr. Sergio García Ramírez
[21] Villarreal, René. y R. de Villarreal, Norma Rocío, "La Empresa Pública" en ***Opciones de Política Económica en México, después de la Devaluación,*** Ed. Tecnós. México. 1977, p. 83.
[22] Ibid.

Por otro lado, vemos que mucho se ha criticado la ineficacia e ineficiencia y pérdidas de las empresas públicas, inclusive se ha dicho en ocasiones que el Estado es un mal administrador, sin embargo, un estudio reciente detectó que dentro de las diez empresas que pierden más sólo aparece una del sector público y no ocupa los primeros lugares, sino la octava posición.

Por el contrario, de las diez empresas que tienen la mayor tasa de ganancia, el Estado tiene participación mayoritaria en cinco y minoritaria en una. Pero, lo que es más importante, las dos que mayores ganancias se obtienen dentro de las empresas mexicanas, consideradas en conjunto, pertenecen al Estado: Teléfonos de México y NAFINSA.[23]

Asimismo, se ve la participación de la empresa pública en la economía nacional y la aplicación de los criterios previamente establecidos a algunas empresas escogidas.

13. Las Diferencias entre las Empresas Públicas y Empresas Privadas

Evidentemente no es posible evaluar con los mismos parámetros a ambas empresas ya que sus objetivos son diferentes. Las empresas privadas buscan maximizar utilidades con el mínimo sacrificio de recursos para la empresa, así su objetivo es claro y bien definido. Los objetivos de una empresa pública son más amplios y complejos. Generalmente de naturaleza económica, pero también de naturaleza social. En este caso, se puede hablar de un beneficio social.

Los objetivos de política económica y social en los que debe enmarcarse una empresa pública para el desarrollo son los siguientes:

Acelerar el crecimiento del producto y, por lo tanto, generar utilidades para financiar los aumentos de su inversión, incrementar el empleo, garantizar la soberanía nacional y la producción interna de los sectores estratégicos, mejorar la balanza de pagos y coadyuvar a una mejor distribución del ingreso factorial como regional.

Por lo anterior el patrón de evaluación de una empresa pública se hace en términos de rentabilidad social.

Es encomiable la preocupación del gobierno actual quien, a través de un proceso de reforma administrativa, ha depurado al sector paraestatal, habiendo así suprimido a la fecha 40 empresas públicas, además de crear o funcionar otras para evitar duplicidad de funciones.[24]

---

[23] Véase Carrillo Castro, Alejandro, y otros, ***Las Empresas Públicas en México***, Ed. INAP, México, 1976, p. 33.

[24] Declaraciones del Dr. Sergio García Ramírez. *Novedades* del 22 de noviembre de 1979.

La política de subsidios que el gobierno otorga a las industrias del Estado no necesariamente encuentra su base en una operación ineficiente, sino en la necesidad de asegurar el consumo y de apoyar en su conjunto a todo el sistema económico del país que repercuta en factores positivos de carácter social.

14. El Control de las Empresas Públicas

Es evidente que después de conocer la importancia económica de las empresas públicas, que para 1980 se calcula en superior a 750,000 millones de pesos, es necesario fiscalizarlas a través de distintos mecanismos.

El control ha evolucionado en nuestro país en la medida que ha crecido el sector paraestatal.

En una primera etapa posterior a 1925, en que el Estado ha ido teniendo mayor ingerencia en la vida económica y social -que Fernando Solana llama creación coyuntural de las empresas públicas-, ha seguido una segunda etapa de los mecanismos de control, en una tercera etapa podemos hablar de planeación, coordinación y control de las empresas públicas.[25]

La primera etapa abarcaría -nos señala Carrillo Castro- a *grosso modo,* de 1925 a 1946, se caracteriza por el establecimiento coyuntural por agregación y asistematización de las empresas públicas, en función de las necesidades que fueron presentándose en los distintos períodos que atravesó el país, desde su consolidación posrevolucionaria hasta fines de la II Guerra Mundial.[26]

Este proceso desarticulado y casuístico llevó finalmente a la decisión de realizar un esfuerzo de control, dando origen a la segunda etapa que se inicia en 1947 con el establecimiento de la primera Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, Instituciones Culturales y Universidades, este período data de 1960 y de esta época a nuestros días, con la sectorización, se piensa que se tiene necesidad de planear, coordinar y controlar a estas entidades paraestatales, de ahí la sectorización.

El control se ha considerado como extraño a nuestro medio, más aún a nuestro lenguaje, pues tiene muchos y muy amplios significados; la ley utiliza la palabra sobre todo con el sentido de vigilancia, dirección, administración y fiscalización de las empresas.

El control de las entidades paraestatales es doble y para los fideicomisos triple. En aquellas es doble por el proceso de la sectorización por el cual las entidades son coordinadas por el titular de su cabeza de sector.

---

[25] Carrillo Castro. ***Op, cit.***, pp. 49 y 50

[26] Carrillo Castro, ***Op. cit.***, pp. 49 y 50

15. El Control Administrativo

El control administrativo tiene sus antecedentes en la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal que, entre otras cosas otorga ciertas atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para controlar y vigilar las operaciones

Una nueva ley, en 1965, modificó las funciones de coordinación y control por medio de las Secretarías de Patrimonio Nacional que ejercía el control administrativo, la Secretaría Hacienda y Crédito Público que tendría el control Financiero y la Secretaría de la Presidencia que intervendría en fiscalizar las inversiones públicas.

A este control, el Presidente José López Portillo, lo denominó ***el triángulo de la eficacia del Gobierno Federal.***[27]

En 1970, una nueva Ley para el Control buscarla llenar algunas lagunas y es la que se encuentra en vigor.

El paso trascendental de este ordenamiento consistió en ejercer la fiscalización, no sólo sobre los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, sino que además incluía las minoritarias y los fideicomisos públicos.[28]

16. Sectorización de la Administración Pública Federal

Otro tipo de control y vigilancia administrativa es definitivamente la sectorización, que surge como una necesidad para reorganizar a las empresas públicas que habían proliferado en forma asimétrica y desordenada.

La figura de la sectorización proviene de ***la Tutelle Administrative*** del derecho público francés y consiste en que los secretarios de estado y jefes de departamentos administrativos tendrán agrupadas bajo su sector administrativo ciertas entidades dedicadas a las mismas actividades, a fin de evitar duplicidad e incongruencia de funciones.

La sectorización nace formalmente con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en sus Artículos 50 y 51, y luego se instrumenta con el acuerdo de sectorización del 17 de enero de 1977, que entre otras facultades, autoriza a las *Cabezas de Sector* para que planeen, coordinen y evalúen las operaciones de las entidades agrupadas en su área.

---

[27] López Portillo José "La Administración del Gasto Público en México" ***Revista Internacional de Ciencias Administrativas.*** Vol. XI. Núm. I, p. 29,1974.
[28] Carrillo Castro. ***Op. cit.***, p. 50

Cabe señalar que la sectorización no hace menoscabo de la personalidad jurídica de la empresas públicas, sino que, respetándola, hace posible su coordinación con las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos correspondientes. Por ello "la sectorización consiste básicamente en el establecimiento de sectores administrativos configurados por el coordinador o cabeza de sector y un conjunto de entidades paraestatales que el presidente de la República determina agrupar a dicho sector para efectos de compatibilizar sus acciones hacia propósitos comunes y prioritarios".[29]

Conclusiones

El Estado mexicano es el agente más importante del desarrollo económico y social del país, su acción se ejerce fundamentalmente, través de una política de inversiones cuyo efecto multiplicador repercute en una política, de creación de empleos, y en un aumento de la demanda efectiva, que ejerce un impacto general sobre el mercado. El desarrollo económico supone no sólo la generación de riqueza sino también su distribución equitativa, por lo que el gobierno federal orienta su política salarial en base a su objetivo de beneficio social.

El papel del Estado como rector de la economía es impostergable, por ello es fundamental una mayor intervención del Estado en el desarrollo económico; mayor control de la transnacionales, nacionalización de alguna industrias básicas; que los excedentes por concepto de la exportación y comercialización del petróleo sean para beneficio de las mayoría, y no de unos cuantos.

Es necesario que, para reorientar la economía, se profundice en la sustitución y orientación hacia la exportación, y por otro lado el desarrollo social requiere que se garantice la producción y distribución de los bienes de consumo básico para las mayorías.

Además, se debe formular una estrategia global de corto y mediano plazo que defina a la empresa pública y señale cuales deben ser los términos de su expansión.

Integrar las empresas públicas al desarrollo económico del país.

Hacer congruentes las políticas financieras, fiscal, comercial, industrial y laboral del país, para lo cual las empresas públicas se deben convertir en verdaderas herramientas de progreso.

Fortalecer el papel del Estado como rector de la economía en lo relativo a inversión pública, producción, comercialización y financiamiento, para preservar la soberanía económica del país frente a las transnacionales, protegiéndose de la creciente transnacionalización de la economía.

---

[29] Juárez Godolfino. ***La Sectorización de la Administración Pública Federal,*** del Lic. Godolfino Juárez. Ed. INAP, p.9.

Elevar la eficiencia, eficacia y rentabilidad de las empresas públicas a través del programa de Reforma Administrativa 1977-1982.

Incrementar la programación paraestatal y consolidar al sector financiero paraestatal para sanear las finanzas públicas de las empresas públicas.

Disminuir el déficit del sector público a fin de controlar el endeudamiento, sin llegar a contener la actividad económica, ni disminuir el desarrollo social.

Finalmente, es preciso rectificar el modelo de desarrollo económico para beneficio de las mayorías y para ello el Estado cuenta, como principales instrumentos, con: las empresas públicas, el gasto público y la política fiscal con lo que puede orientar la economía, a fin de conseguir una sociedad más digna, más justa y más libre, la cual habrá de asegurar, alimentos, vivienda, educación, servicios públicos y seguridad social para más de 100 millones de habitantes.

RAP 59/60, julio-diciembre de 1984

PRODUCTIVIDAD, EFICACIA Y EFICIENCIA EN LA EMPRESA PÚBLICA

Mario M. Rozenstein

I. Introducción

La relevancia del tema que nos ocupa ha alcanzado un elevado nivel en nuestros días, al punto que su estudio y profundización constituyen materia de atención prioritaria y, sin duda, así habrá de continuar durante los próximos años.

La evolución que a nivel mundial estamos viviendo, nos indica que las llamadas potencias económicas se mueven rápidamente hacia estructuras post-industriales, con énfasis creciente en actividades de alta tecnología como la electrónica, las comunicaciones, la navegación aérea y espacial, la biogenética, etc.; en tanto que países como el nuestro avanzan marcadamente hacia actividades industriales del tipo clásico, tales como la siderúrgica, la producción automotriz, la de equipo ferroviario, la de bienes de capital, la de ropa y calzado, etc.

Se calcula que los países con menor desarrollo relativo proveerán en el año 2000 alrededor de un tercio de la producción industrial mundial.[1]

Una de las principales razones de este proceso es la gran disponibilidad de mano de obra en los países de menos desarrollo relativo; se espera que la fuerza de trabajo de los países desarrollados crezca en sólo un 10 por ciento entre hoy y el año 2000, en tanto que la de los países subdesarrollados crecerá a tasas entre el 55 por ciento en Asia y áreas del Pacífico y el 80 por ciento en América Latina y África.[2]

En forma correlativa, el proceso de urbanización de nuestra población seguramente continuará su tendencia sostenida y muy probablemente conserve la intensidad hasta hoy registrada, con lo cual el proceso se autoalimenta.

Vale la pena advertir que la tendencia expresada se ubica claramente en el marco de las relaciones llamadas de centro-periferia o, más agudamente, de dependencia. Equivale a una inserción de los países de menor desarrollo relativo en una estructura y en una estrategia basadas en la división internacional del trabajo. Esta relación puede revestir no sólo una forma aparentemente eficiente de organizar el trabajo entre países, sino que, muy probablemente, incluirá los elementos necesarios para preservar las posiciones relativas de las partes en el muy largo plazo. Es con esta advertencia que deben formularse planes y programas y asumirse compromisos.

---

[1] Naisbitt, John. "*Megatrends*", New York, Warner Books Edition, 1984, p. 60.
[2] *Ídem.*, p. 61.

De allí la necesidad de explorar los conceptos de productividad, eficacia y eficiencia que en forma específica contribuyan a guiar la gestión de las empresas públicas, en su carácter de instrumentos fundamentales de la rector la del Estado en la economía nacional y en su desarrollo.

Partimos de la premisa de una cierta participación gubernamental en la actividad económica directa, particularmente en la de carácter industrial. El alcance de este trabajo no permite una discusión acerca de los fundamentos políticos, éticos, sociales y económicos, que han sustentado el largo camino que nos ha conducido a la situación actual y que han sido por lo demás ampliamente discutidos en muchos otros foros donde ha sido tema de interés.

Estimamos que la presencia del Estado en la actividad económica tiene una connotación positiva deseable y defendible bajo las premisas que el propio Estado ha definido para ello.*

Estimamos conveniente señalar, aunque sea en forma somera, lo que hemos identificado como las acepciones más comunes de los términos productividad, eficiencia y eficacia. La consulta realizada en diversos documentos pone de manifiesto que por lo menos dos términos, el de productividad y el de eficiencia, se usan en forma indistinta y, muchas veces, uno se define en términos del otro.

Por su parte, la definición que encontramos de eficacia y eficiencia en el Diccionario Enciclopédico Espasa, son prácticamente idénticas. Textualmente, eficacia es la virtud, actividad, fuerza y poder para obrar y producir efecto; eficiencia, es la virtud o facultad para lograr un efecto determinado.[3]

De ahí que el intento de precisar el alcance que a cada término daremos en el desarrollo de este trabajo, tiene como única finalidad evitar confusiones al respecto, no obstante que

---

*1. Defensa de la soberanía nacional y recuperación de riquezas naturales.
2. Producción de insumos básicos a precios reducidos y estables.
3. Prestación de servicios y producción de bienes y satisfactores estratégicos, cuya continuidad debe asegurar el Estado mexicano y cuya previsión está expresamente contemplada en el artículo 28 constitucional.
4. Atención a campos no estratégicos pero prioritarios que no son atendidos o que son inadecuadamente atendidos por empresas privadas.
5. Mantenimiento de fuentes de empleo en función a las características estratégicas o prioritarias de la empresa, para el sector de que se trate.
6. Impulso al empleo de tecnología de vanguardia que, a su vez, facilite la sustitución de importaciones y el encadenamiento eficiente de procesos productivos.
7. Promoción de un desarrollo equilibrado, dinámico e integral entre sectores y regiones.
8. Regulación del mercado y promoción de mecanismos para la protección al salario.
9. Mejoramiento de la balanza comercial y de pagos del país.

[3] Diccionario Enciclopédico Espasa. Madrid, Espasa-Calpe. S.A-. 1979.

en la práctica y aun en la definición enciclopédica, tienen áreas de coincidencia o definición.

Empezando por el término productividad, parece haber consenso para definirlo como la relación entre la producción y la cantidad de recursos de toda índole que son utilizados para obtenerla. Así definida, la productividad es una expresión de medida que aisladamente da una idea de proporcionalidad y otra más lejana de calidad o aptitud para relacionar insumos con producto.

En tanto que medida, la productividad adquiere un mayor valor operacional bajo la forma de una serie de datos, que miden el mismo fenómeno referido a un proceso particular a lo largo del tiempo, o que compara dicha medida con respecto a procesos similares llevados a cabo simultáneamente o no, por diferentes entidades.

Si aceptamos en estos términos la definición de productividad, el concepto de eficiencia sería el modo en que se relacionan insumos y productos y de su existencia depende la bondad, la deseabilidad, la calificación de la relación entre insumos y productos.

En otras palabras, el concepto de eficiencia está directamente vinculado a la tecnología que hace posible que un conjunto dado de recursos genere un volumen y calidad dados de producto.

El concepto de eficiencia incluye no sólo la noción de una proporción adecuada de insumos para producir determinado producto, sino también un modo de procesar dichas proporciones para obtener el producto en la cantidad y la calidad esperadas.

Por lo tanto, aumentar la producción y/o reducir los insumos ya sea en volumen o en costo, significa hacer más eficiente el proceso; la medida de esa eficiencia se reflejará en la productividad al efectuar un cociente que dé por resultado una magnitud mayor.

Por su parte, el término eficacia parece no tener mayores dudas, respecto a que se refiere a la facultad o aptitud de producir determinados efectos.

En consecuencia, los tres términos así definidos serán utilizados con ese alcance y con esa acepción a lo largo del presente trabajo.

Otra medida que se usa frecuentemente en lugar de o con la misma definición de productividad y eficiencia, es el concepto de rentabilidad. Para nuestros efectos, rentabilidad será el resultado del cociente entre las utilidades y el capital propio invertido en la actividad.

Para el análisis de la productividad, eficacia y eficiencia en la empresa pública y, en particular, para destacar la diferencia y singularidad de los criterios aplicables a la empresa

pública, siempre que sea posible, adoptaremos un esquema comparativo entre el criterio que prevalecería en un ámbito de decisión privada, frente al que debiera prevalecer en un ámbito de decisión pública.

Para el análisis de estos criterios y sus diferencias, según el ámbito de aplicación, enfocaremos tres ángulos: el económico, el administrativo y el político.

II. Enfoque económico

En este enfoque nos referiremos al concepto de eficiencia expresable en unidades monetarias, reservando al concepto de productividad una expresión física o medible en otras unidades.

Desde el punto de vista de la ciencia económica, hay diversas maneras de analizar la eficiencia. Una de ellas es el llamado análisis costo-beneficio para la evaluación de proyectos de inversión; otra es la que explica las condiciones en que una empresa optimiza sus rendimientos; una más se refiere a la necesidad de incluir la satisfacción de las necesidades integrales del hombre en la medición de la eficiencia; y, por último, tenemos los postulados de la llamada economía del bienestar.

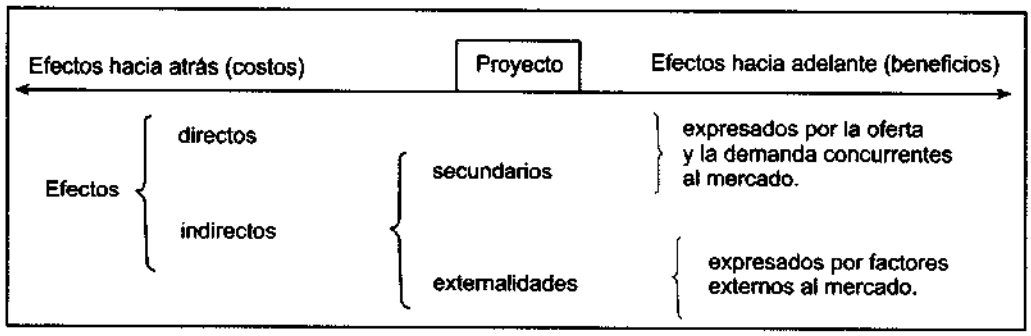
1. Análisis costo-beneficio

Este es un instrumento que estimamos de gran utilidad para distinguir el criterio de eficiencia en una decisión pública de inversión, frente al que se adoptaría en el ámbito privado.

En efecto, la valoración individual de una decisión de invertir considera el valor presente neto (diferencia entre los flujos descontados de ingresos y costos) y la relación costo-beneficio (cociente entre el valor presente de los ingresos y el valor presente de los costos) del proyecto. A nivel individual o de empresa, el concepto de beneficio es sinónimo de ingreso y el de costo es sinónimo de egreso, pero cuando ampliamos la perspectiva a nivel de la economía global, los costos y beneficios no se pueden obtener exclusivamente a partir de un registro convencional.

Una sencilla y útil clasificación de los costos y beneficios a considerar en la evaluación de un proyecto es la siguiente:[4]

[4] Ginestar, Angel. Presentación esquemática de algunos elementos de análisis económico para la formulación de proyectos: *enfoque social*. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Arg., Sección economía. No. 76, 1970, p.2.



Si el bien producido y suministrado por el proyecto sólo satisface necesidades de tipo individual, la oferta y la demanda de ese bien en el mercado determinarán los efectos relevantes a considerar.

Sin embargo, si el bien en cuestión satisface al mismo tiempo necesidades individuales y colectivas, lo que el mercado determina para dicho bien no siempre es el resultado de todos los efectos que concurren a su producción y comercialización. En este caso, conviene introducir en el análisis consideraciones complementarias a las que puede ofrecer el simple análisis de la oferta y la demanda. Es lo que se denomina evaluación social de proyectos de inversión, enfoque que sin duda interesa principalmente al ámbito de decisión pública.

Tal como se vio en el esquema anterior, hay efectos directos e indirectos y, entre estos, se distinguen efectos secundarios y externalidades. Concretando dichos efectos a los beneficios, podemos hablar de beneficios directos o individuales y beneficios indirectos, entre los cuales distinguimos beneficios secundarios, tales como impuestos indirectos o al producto y excedentes del consumidor y beneficios externos, principalmente externalidades positivas.

Todos estos beneficios se expresan siguiendo la teoría de la demanda. El primer capítulo de beneficios directos son los que equivalen a los ingresos que el proyecto va a generar por la venta del producto en el mercado; en cambio, los beneficios secundarios son aquellos que recibe la comunidad y que también pueden estimarse siguiendo la teoría de la demanda, pero que no pueden registrarse como un ingreso del proyecto. Tal sería el caso del llamado excedente del consumidor, es decir, el gasto que el consumidor hubiera realizado, pero que no realizará, puesto que los precios han sido disminuidos por la incorporación de la oferta del proyecto en ese mercado; y otro beneficio secundario son los impuestos que habrá de recaudar el gobierno, de las transacciones a realizar con la producción del proyecto.

Por su parte, los beneficios externos son aquellos que no pueden determinarse por consideraciones del mercado y no pueden expresarse en los términos en que dicho mercado se manifiesta; requieren un criterio amplio para su identificación y suelen tener connotaciones positivas por su contribución a mejorar la calidad y nivel de vida de la comunidad.

Tales externalidades incluirían, por ejemplo, factores de carácter ecológico, de creación de empleo, de nivelación de economías regionales, etc.

Por su parte, los efectos hacia atrás o costos de un proyecto, serán los egresos de dicho proyecto.

Para precisar el concepto, "...se entiende por costo social aquello que efectivamente representa un esfuerzo para la comunidad, expresado en términos monetarios, el cual permite la comparación con los egresos del proyecto que indican el costo individual".[5]

El análisis relativo a los costos sociales de un proyecto se efectúa considerando dos capítulos fundamentales: aspectos básicos, es decir, costo individual y excedente del productor, y aspectos complementarios, que permiten por vía de ajustes sucesivos estimar el costo social. Para esto último se analiza lo siguiente:

a. Los impuestos indirectos a los insumos del proyecto.

b. Los costos de oportunidad de algunos servicios productivos en:

i) El nivel de desocupación y su repercusión en el costo de oportunidad de un servicio productivo.

ii) El proceso de crecimiento y sus efectos en el costo social de los servicios productivos (salarios, tasas de interés, etc.).

c. Las externalidades y los subsidios a la producción de los insumos del proyecto.

Por lo que hace a la estimación indirecta del valor de aquello que deja de producir un insumo al asignarse al proyecto, equivale a denominar el costo social como el costo de oportunidad de aquello que deja de producir un recurso productivo, que hubiera tenido y que tiene usos alternativos en la economía. Sin embargo, según el análisis marginal, el costo social en equilibrio debe igualar, como condición de eficiencia, el costo marginal con el valor de la productividad marginal del servicio productivo utilizado; éste sería el precio social del factor y sirve para expresar el costo social de un factor o servicio productivo aplicado a un proyecto.

[5] *Idem.*, p. 23.

En general, cualquier organización que busque obtener los mejores resultados de sus esfuerzos, empleará un recurso hasta el punto en que la contribución de una unidad adicional de este recurso, iguale el sacrificio requerido para adquirir la última unidad.

En ambos casos, costos y beneficios, el análisis pormenorizado de un proyecto específico incluiría consideraciones relativas al tipo de mercado al que concurriría el producto; esto es, según sea un mercado de más o menos competencia relativa, pueden cambiar las apreciaciones específicas, más no el sentido general de lo expuesto.

2. Equilibrio de la empresa

En la teoría de la firma, la regla fundamental de eficiencia señala que una empresa estará en equilibrio y, por lo tanto, optimizando o maximizando sus utilidades, en el punto en donde se iguala el costo marginal con el ingreso marginal. Tratándose de una situación de mercado de competencia pura o perfecta, la igualdad del costo marginal con el ingreso marginal también es igual al precio. En este punto, se está maximizando el ingreso total frente a los costos totales (se supone implícito en el costo, la retribución al capital y esfuerzo invertidos por los propietarios de la empresa). En cambio, si la hipótesis es de competencia imperfecta o monopólica, el punto de equilibrio sigue expresándose en términos de igualdad entre el costo marginal y el ingreso marginal, pero este último es distinto al precio.

El precio de equilibrio será, en este caso, invariablemente superior al ingreso marginal y, por lo tanto, a este precio superior la cantidad de producto, que optimiza la relación costo marginal igual a ingreso marginal, será inferior a la que resultar fa en un esquema de competencia pura o perfecta.

La imperfección del mercado lleva necesariamente a la fijación de un precio tal, que reduce la cantidad ofrecida y demandada como condición para optimizar los resultados de la empresa. En otras palabras, la imperfección de un mercado lo vuelve ineficiente desde el punto de vista social, aunque cada empresa optimice sus resultados. Por lo tanto, un esquema de decisiones y de evaluación como el expresado, pero situado en una empresa pública, requiere que una vez encontrada la igualdad entre ingreso marginal y costo marginal, la decisión debe conducirnos al volumen de producción y al nivel de precio que corresponda a la demanda.

3. Equilibrio ampliado de la empresa

La teoría económica ha afectado el desarrollo del análisis administrativo en general, a través del Concepto de eficiencia; se administra para ser eficiente y se es eficiente cuando se tiene el mejor resultado económico. Esta ha sido la premisa dominante en materia de eficiencia para juzgar proyectos y gestiones gerenciales; y la razón es evidente, pues emplea variables cuantificables y expresables en dinero, Con lo que se vuelven susceptibles de someterse a un amplio instrumental de cálculo. En consecuencia, la

eficiencia dependería de aquéllo que se entiende por económico. Ello define a su vez dos orientaciones de análisis: por un lado, la orientación económica por extensión, que plantea lo económico como algo constituido por ciertos actos del hombre, considerados convencionalmente económicos en relación con otros; y por otro lado, la orientación económica por comprensión, también calificada de humanística, que considera lo económico sólo como una de las actividades del hombre y que forma parte de su integralidad; así, se dice que lo económico surge cuando el hombre se plantea un problema de optimización, pero no sólo concerniente a bienes materiales, sino también a sus necesidades psicológicas y sociales.[6]

Por lo tanto, a cada una de estas orientaciones corresponden distintos conceptos de eficiencia. Para la orientación económica por extensión, la eficiencia se mide en bienes físicos y servicios, pues tanto en el enfoque de producción como en el de consumo, el resultado de la actividad económica se manifiesta en bienes físicos y en servicios. Según lo expresado inicialmente, este resultado lo denominaríamos como productividad.

Para la orientación económica por comprensión, la eficiencia no se limita a una simple medición de bienes materiales, sino que busca un resultado expresable en todo tipo de bienes, servicios y relaciones, que permitan satisfacer las necesidades del hombre, sean éstas fisiológicas, de seguridad, de afiliación, de estima o de autorrealización. En consecuencia, cuando el hombre economiza en su actividad, lo hace con el fin de lograr la máxima satisfacción en lo que hace, en todo lo que hace, no sólo en una parte concebida como separable de su hacer ni teniendo en cuenta sólo alguno de sus objetivos.

Sin embargo, por ahora, la medición a la eficiencia sólo puede hacerse operacionalmente en términos materiales, según la orientación por extensión, es decir, queda restringida al concepto de productividad.

Hay que tener en cuenta que esta medición de la eficiencia tiene significación distinta, según la orientación o concepción económica. Para la concepción por extensión, se considera que esa medición es definitoria, que lo medido tiene pleno valor, vale por sí, mientras que para la concepción humanística o por comprensión, tal medición materialista de la eficiencia sólo tiene significación relativa, vale, y sólo vale, en tanto no se supere el procedimiento de medir para incluir otros elementos integrantes de los objetivos del hombre.

Por su parte, el concepto de rentabilidad sobre la inversión se ubica naturalmente en el terreno del enfoque económico de la eficiencia. Dicha utilidad estará fundamentada si el

---

[6] Ginestar. Ángel. *Empresa pública versus empresa privada, un planteo de la controversia en términos de eficiencia.* En Revista de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público. No.4. diciembre de 1974. Caracas. p. 45.

valor económico agregado deriva de un mejor servicio y no sólo del éxito negociador ante clientes y proveedores.[7]

En este punto, es obvio que la rentabilidad constituye la medida más frecuentemente usada para calificar la eficiencia de una empresa. En el caso de una empresa pública, el logro de utilidades debe entenderse como una forma de actuar eficientemente, de tal suerte que sin ser su fin último, dicha utilidad pueda redundar en beneficio de la propia empresa para su reinversión, y del erario federal, para reducir o evitar la dependencia económica que la empresa pudiera tener de éste último.[8]

Es evidente que en estos días la utilidad como tal no requiere justificación moral. Es la retribución al capital y en la medida en que nos ubiquemos en una empresa pública, la reinversión de dichas utilidades en provecho de la independencia financiera de la empresa o de la posibilidad de vender a un menor precio sus productos, constituyen finalidades o destinos claros de la utilidad. Lo que siempre tendrá una connotación moral negativa, serán algunos modos de obtener utilidad.[9]

Podemos concluir diciendo que en el caso de la empresa pública, la productividad y la eficiencia son objetivos de carácter operativo, destinados a mejorar el producto resultante del esfuerzo hecho por la empresa en cantidad y calidad, en tanto que la productividad y la eficiencia en una empresa privada son medios de aumentar la rentabilidad; por lo que hace a las transferencias, es decir, a la diferencia entre lo que la empresa recibe y otorga, en el caso de una empresa pública lo usual es que dicha diferencia constituya un objetivo o una restricción explícita, mientras que en una empresa privada, ampliar esa diferencia al máximo en su favor también es un medio de acrecentar la rentabilidad.[10]

4. Economía del bienestar

Se afirma que el análisis económico de la eficiencia, tal como se expresó en el análisis costo-beneficio y en el análisis del equilibrio en la teoría de la empresa, son medios de promover el bienestar económico.

La pregunta que cabe hacerse y que debe ser contestada, es el bienestar económico de quienes se trata de promover. Hasta hoy, nadie ha podido manejar con precisión comparaciones interpersonales acerca de la función de utilidad, no hay medios científicos para medir y comparar las pérdidas y las ganancias entre diferentes personas o para

---

[7] González y González, Felipe y Brubeck G., Philip H, *La utilidad en la empresa pública.* Memoria del Foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública Méx. INAP, 1983, 1ª. edición, p. 199.
[8] *Idem.,* p. 191.
[9] *Idem,,* p 193.
[10] Boltvinik, Julio. *Productividad y empresa pública.* Ponencia presentada en el Encuentro Nacional de Productividad. México. D. F., noviembre de 1964. p. 5.

afirmar que la pérdida marginal de un peso para una, es algo equivalente a la ganancia de un peso marginal para otra.[11]

En términos ideales, el sistema debería beneficiar a todos sin perjudicar a nadie. Como una aproximación a este ideal, algunos autores proponen la selección de alternativas que mejoren la situación económica de algunas personas, sin empeorar la de los demás; otros más, sugieren que los beneficios otorgados sean lo suficientemente altos como para que los beneficiados puedan compensar a los eventualmente perjudicados. Sin embargo, tales mecanismos sociales de compensación son muy imperfectos; en el mejor de los casos, proveen para que quienes han perdido en una instancia, puedan convertirse en ganadores en alguna otra.[12]

En general, y puesto que las actividades públicas tienen una enorme variedad de objetivos y consecuencias, no es razonable pensar en un criterio singular para juzgar la bondad de cada alternativa considerada, es decir, para juzgar acerca de su eficiencia, entendida como la aptitud para alcanzar los objetivos y metas deseadas.

Algunos economistas han concebido el bienestar económico óptimo como una combinación de eficiencia y equidad; para ellos, equidad significa una distribución de ingreso, porque el hacerlo requeriría efectuar ingresos que se acercan lo más posible hacia ingresos iguales sin menoscabar los incentivos del trabajo. Sin embargo, el punto de vista ortodoxo y dominante entre los economistas, es que la ciencia económica no puede decir nada acerca de lo que debe ser la distribución del ingreso, porque el hacerlo requeriría efectuar una comparación de utilidades interpersonales. No obstante, los economistas generalmente admiten la utilidad del concepto de función de bienestar social tal como se ha descrito.[13]

Se indica que la función de bienestar social alcanza un nivel de equidad, si tiene la posibilidad de emplear un sistema de impuestos y subsidios como compensador de desequilibrios relativos. Es decir, si se desea menos desigualdad, las personas con altos ingresos pagarán impuestos y aquéllas con bajos ingresos serán subsidiadas y se supone que tales impuestos y subsidios en sí mismos no causarán deficiencias o desviaciones.[14]

Un ejemplo claro que atenta contra la presunta eficiencia de una economía teórica es, precisamente, el de las empresas que producen en mercado de competencia imperfecta. Es evidente que tales reglas no operan de acuerdo a la eficiencia económica, pues inducen

---

[11] Rozenstein, Mario. *Análisis costo-beneficio: Posibilidades y restricciones.* en El Economista Mexicano. Vol. X, número 2. junio de 1974, Colegio Nacional de Economistas, A.C., México. p. 74.
[12] Ídem. p 75
[13] Watson. Donald S. *Teoría de los precios.* México. Editorial Trillas, enero de 1981. 1ª edición en español. p. 309. 14
[14] *Idem.* p. 309.310.

a vender a precios más altos y a producir menores cantidades de las que resultarían, si estuvieran sujetos a los rigores de una mayor competencia.

Bajo las condiciones teóricas descritas, habrá fuertes desviaciones a los supuestos estipulados por las siguientes razones:[15]

a. Cambios en los gustos del consumidor y en las funciones de producción por razones tecnológicas.

b. Conocimiento imperfecto de las oportunidades y toma de decisiones en condiciones de incertidumbre.

c. Imperfección a la norma de competencia económica, lo que genera efectos como los descritos.

d. Acción de tarifas, impuestos, subsidios y controles por parte del gobierno, lo que también puede introducir ineficiencias e imperfecciones a las tendencias que moverían naturalmente a la eficiencia.

e. Externalidades positivas o negativas difíciles de identificar, que también suman o restan respecto al punto de eficiencia en cualquier alternativa de decisión pública.

Como marco de referencia para la acción pública, la economía del bienestar trata de promover, como principio fundamental, las economías externas y reducir o eliminar las deseconomías externas.

En este contexto se ubica precisamente la aplicación del análisis costo-beneficio, del análisis costo-efectividad y de la programación presupuestaria. Estas técnicas se han aplicado inicialmente a complejos problemas militares y, posteriormente, se ha generalizado su uso a la administración pública en general. En tales condiciones, la empresa pública no es ajena a la aplicación de estos instrumentos auxiliares para la racionalización de las decisiones; más aún, ha sido un campo de aplicación excepcionalmente propicio por su relativa autonomía financiera y decisional, frente a la administración pública central.

III. Enfoque administrativo

El número de técnicas e instrumentos disponibles en el ámbito administrativo de las empresas públicas o privadas es muy vasto. Sus resultados también han tenido éxito variable, dependiendo del talento y de las condiciones en que han sido aplicados, pero el factor común que parece dominar el pensamiento de los autores sobre esta materia, es el de una fuerte opinión acerca de la necesidad de enfatizar y dar un peso relativo mucho

[15] *Idem*, p. 310-311

mayor al aspecto humano de las organizaciones, que a los factores eminentemente físicos o económicos. Se otorga más importancia relativa a las condiciones en que el factor humano se desenvuelve en la búsqueda y logro de metas, no sólo cuantitativas, sino cualitativas, incluyendo en ellas factores de orden psicológico, social y cultural.

Se estima que los trabajadores de una empresa deben ser los primeros beneficiarios del talento, la eficiencia y la productividad que dicha empresa alcance.

Por este motivo, se dice que una orientación eficientista o productivista únicamente expresa la eficiencia y la productividad, con respecto a una parte de las aspiraciones del hombre, llevando a cabo una parcelación del hombre como un todo, mientras que la orientación humanista plantea la eficiencia en el sentido integral, al considerar la satisfacción del hombre de un modo completo, que atienda a todos sus objetivos.

Aquí es donde se presenta un dualismo analítico que separa la actividad de la empresa en dos manifestaciones opuestas, como expresión del bienestar de los participantes; por un lado, la contribución o el trabajo que realiza la fuerza de trabajo y, por otro lado, la compensación o retribución que recibe por dicho esfuerzo. Si la organización productiva tiene por objeto fundamental desarrollar actividades dirigidas hacia la producción, tratará de minimizar en todo lo que sea posible el costo y el volumen de los insumos ocupados y, por otra parte, tratará de maximizar la cantidad y calidad del producto o servicio obtenido. En tal sentido, pudiera parecer que la simple retribución monetaria del factor humano empleado en la producción, debe ser suficiente para satisfacer todas sus necesidades y aspiraciones, en cambio, el postulado de fa corriente de pensamiento que estamos comentando, nos indica que no basta esta simple relación y que la sola maximización del producto supondría que estamos resolviendo indirectamente la porción material de las necesidades humanas, en la parte que toca a la empresa como productora de bienes y servicios.

La idea que se propone es que las relaciones entre cantidades de insumo y producto a obtener, sean compatibles con un tipo de organización que maximice las preferencias o el bienestar de los participantes de las empresas; esto cambiaría el concepto de "función de producción" al de "forma de producción", porque al maximizar también se considera a la organización.[16]

En resumen, bajo esta concepción, la organización no se supone neutral con respecto al bienestar, sino como algo que debe tenerse en cuenta al determinar la eficiencia de la empresa por medio de la forma de producir.

Siguiendo con esta línea de pensamiento, la eficiencia como concepto coherente con la máxima satisfacción de los hombres en sociedad, tiene un sentido diferente según se

[16] Ginestar. Ángel, *op. cit.* p. 51.

enfoque desde el ángulo eficientista o se haga con una concepción humanística. Según la primera, el costo constituye la variable relevante para comparar la eficiencia entre empresa pública y privada; sin embargo, éste no es el caso cuando estamos en la orientación humanística, donde el costo es sólo una de las variables a considerar.

De manera que un criterio administrativo para juzgar si la empresa pública es o no más eficiente que la empresa privada, escapa a la simple comparación de costos, aun utilizando exclusivamente el análisis económico, pues tal comparación sólo tiene significación plena en un enfoque parcial y materialista, que hoy se discute por ser una noción incompatible con la inclusión de todos los aspectos que corresponden a una concepción integral y humanística de la realización del hombre. Sin embargo, éste es un proceso recientemente expuesto, con escasa evolución y que todavía no es susceptible de mediciones. Lamentablemente, el tomar conciencia de que algo no se está haciendo bien, no implica saber cómo debe hacerse mejor; esa es la gran limitación de este enfoque y es el gran desafío sobre el que hay que trabajar en los próximos años.[17]

Es fácil advertir que, bajo esta corriente de opinión, hay convergencia entre el enfoque económico comprensivo o humanístico y el denominado modelo integrado de la organización.

El modelo integrado incorpora elementos como los siguientes:[18]

a. Gerencia participativa,

b. Estilos de liderazgo nuevos y no autoritarios.

c. Aceptación de riesgos y confianza mutua.

d. Responsabilidad por la capacidad técnica y la competencia interpersonal.

e. Más poder y control otorgados a los niveles inferiores de la jerarquía, y

f. Capacidad de cambio adaptativa en relación a un ambiente turbulento.

Este modelo se opone y supera al burocrático clásico. Existe aún otro modelo, el "no jerárquico", que se caracteriza también por su crítica al modelo burocrático y que considera que la relación superior subordinada tiende a desaparecer en la medida que se incorporen sistemas operativos de alta tecnología. Un caso particular de esta corriente señala que la organización del futuro se adecuará a las personas y no a las tareas.

---

[17] *Idem.* p. 7.

[18] Jun, Jongs S. y Storm. William B. *Las organizaciones del mañana. Desafíos y estrategias.* Editorial Trillas, México, mayo de 1980.

Los administradores en general, y los administradores públicos en particular, tienen serios problemas para asimilar y aplicar las concepciones expuestas. Es evidente que predomina en ellos la visión piramidal de la jerarquía, la división formal y especializada del trabajo, la autoridad y la comunicación reglamentadas, etc.

Si bien el modelo burocrático parece más apto para labores rutinarias y de productividad precisa, la actual y muy compleja administración pública, con resultados y procesos difíciles de medir y evaluar, aún lo utiliza como esquema fundamental de organización. De ello surge una sensación de contexto administrativo agobiante y sin salidas.

Características de los modelos integrado y "no jerárquico" son la necesaria y relativa inestabilidad de los esquemas, derivada de su flexibilidad y adaptabilidad. Inestabilidad y flexibilidad son antagónicos con los ideales del ejercicio administrativo burocrático.

Las diferencias que plantean los enfoques esbozados son sustantivas y de importancia fundamental para diseñar y transitar el camino hacia las organizaciones del futuro. Lo cierto es que dicha organización será mucho más parecida al llamado modelo integrado que al burocrático, por lo que el esfuerzo y la necesidad de cambio que esto implica para la administración pública, es verdaderamente enorme.

En tales condiciones, y en la medida en que la organización, los sistemas y los estilos de administración sean los que hemos señalado para el futuro, el criterio de eficiencia estará más próximo al del enfoque económico por comprensión, que al enfoque por extensión.

IV. Enfoque político

Para el examen de la productividad, eficacia y eficiencia en la empresa pública, desde este enfoque. retomamos el comentario inicial acerca de la tendencia que se observa hacia la industrialización en su sentido clásico (industria pesada, intensiva en mano de obra, que utiliza materias primas abundantes, con alto riesgo de contaminación, etc.) en los países en desarrollo.

Además, dicho proceso tiene como rasgo distintivo una importante presencia del Estado en la actividad económica directa. La administración pública paraestatal se constituye en engrane fundamental para la materialización de dicha presencia y encabeza una serie de esfuerzos de modernización, regulación y conducción del proceso de desarrollo.

En tales condiciones, se han podido observar enfoques para guiar la gestión en el ámbito paraestatal que "... en nombre de una racionalidad ahistórica y apolítica, se proponen resolver nuestros problemas más profundos que son, por definición, de carácter histórico y político".[19]

---

[19] Franken. Tjerk. *Política y administración pública,* UNAM-FCPS. Serie estudios No.30. 1973. p. 7.

Es evidente que tales manifestaciones forman parte del referido esquema de dependencia. Bajo una pretendida objetividad técnica, se somete la atención de nuestra realidad a instrumentos que llevan implícitos la preservación o agudización de las condiciones estructurales existentes.

La eficiencia de la participación del Estado a través de las empresas públicas, está íntimamente asociada al empleo de la ciencia y la tecnología como elementos clave para aumentar su capacidad operativa, y en tanto ambos elementos Son meros instrumentos, lo fundamental reside en determinar quién los emplea y con qué propósitos. Así, la eficiencia sin signos o calificativos, derivada de procesos científicos o tecnológicos avanzados, puede ponerse al servicio de las dictaduras más abyectas o del desarrollo político más evolucionado. De allí la importancia de tener muy claro la ideología y los fines de la acción pública, ya que es muy posible que durante el proceso de adopción y adaptación de ciencia y tecnología, internalicemos esquemas que agudicen la dependencia o que distorsionen nuestras aspiraciones en materia estructural. En este contexto se ubica el fenómeno de la tecnocracia.

Es común que los elementos predominantes para tomar decisiones públicas en materia de inversión sean de carácter económico. Los elementos de carácter político son más difíciles de medir y de sensibilizar, por lo que con demasiada frecuencia las opciones entre las cuales hay que decidir, excluyen mutuamente los ingredientes políticos (intangibles) de los económicos (tangibles o cuantificables).[20]

En tales condiciones, y salvo que las condiciones políticas sean extremas o de crisis, las decisiones se inclinarán hacia las "racionalmente" económicas. Las empresas públicas, por serio, pueden y deben evitar esta aparente opción excluyente; al contrario, deben hacer compatibles los elementos de ambos enfoques en la búsqueda de eficacia y eficiencia públicas.

La autonomía relativa de las empresas públicas constituye una de sus principales ventajas para actuar con eficacia, pero también representa para el sistema político la creación de un espacio de gestión pública, que todavía no ha sido totalmente sometido a controles de legitimidad, por ejemplo, a cargo del poder legislativo. De esta circunstancia derivan problemas de eficiencia, pero no tanto hacia la empresa como hacia la función de control del legislativo sobre el ejecutivo, en otras palabras, sobre la calidad del desarrollo político. El hecho de que los presupuestos de las entidades paraestatales sean aprobados por el poder legislativo, no necesariamente significa un control político sobre el ejecutivo, sino algo más cercano al manejo administrativo de los símbolos de legitimidad.

La permanencia y estabilidad relativa de los cuadros directivos calificados son elementos fundamentales para hacer viables la productividad y la eficiencia. Es frecuente una alta

[20] Rozenstein. Mario. *op. cit. p.* 76.

movilidad de dichos cuadros, que se desplazan como grupos y no como individuos aislados, lo que ha constituido la principal fuente de discontinuidad de planes y programas y el consiguiente empleo improductivo de recursos. Las posiciones directivas en las empresas públicas han sido parte esencial de las asignaciones que el partido político gobernante otorga a sus miembros distinguidos. Sin embargo, las aptitudes no siempre han sido correlativas a los méritos partidistas, lo que ha provocado inadaptaciones y resultados que, por conocidos, no vale la pena reiterar.

Un elemento esencial para la capacidad operativa de las entidades es la autonomía relativa con la que deben contar para hacer posibles sus objetivos. Sin este atributo, la sola noción de empresa pública carece de sentido. En éste, como en otros rasgos distintivos de los diferentes tiempos políticos y administrativos, la tendencia pendular ha producido efectos encontrados: sana autonomía o franco desorden. En este sentido, el problema a resolver en la empresa pública actual y, sobre todo, en la del futuro, reside en encontrar y mantener ese término razonable en la relación con el gobierno central, que permita aprovechar al máximo sus posibilidades y reducir al mínimo sus inconvenientes.
El gobierno mexicano ha avanzado sensiblemente en la definición de su participación por ramas y sectores, lo que constituye una referencia política de primer orden para situar a las entidades en una clara perspectiva y, por lo tanto, en mejores condiciones para planear y evaluar su eficacia, eficiencia y productividad. Asimismo, la racionalización de la presencia gubernamental en actividades económicas directas, permitirá una atención a profundidad de un universo más compacto y con visión de largo plazo.

V. Conclusiones

La complejidad del tema de este artículo y la necesaria compactación que tiempo y formato exigen, obliga a dejar fuera de tratamiento una serie de elementos asociados: la orientación productiva, los mecanismos de control y evaluación, la ética política y el determinismo ideológico, entre otros. Son en sí temas que agotarían las restricciones apuntadas. Sin embargo, vivimos tiempos de cambios sustanciales, muchos de los cuales ya son materia de información y debate en los medios de comunicación, por lo que el tema básico está en franco proceso de actualización y enriquecimiento.

La tendencia hacia una economía industrial ligada a los centros hegemónicos parece muy fuerte, como para esperar cambios en otra dirección en el corto y mediano plazos. En estas condiciones, la empresa pública ha jugado y continuará jugando un papel fundamental como elemento promocional o de fomento, además de su atención a las actividades claramente estratégicas, por lo que cabe hacer explícitos los criterios de productividad, eficacia y eficiencia que deben prevalecer en sus decisiones y en su evaluación. Los criterios puramente económicos, y aun financieros, son útiles y necesarios; pero no son suficientes, por lo que deben examinarse a la luz de un claro juicio político comprometido con valores fincados en un sistema político, que legitime las decisiones a cuya consecución deben contribuir productiva, eficaz y eficientemente las empresas públicas.

El sentido instrumental de la empresa pública no debe aislarla de los factores axiológicos y políticos que le dieron origen. En ese contexto debe evaluarse su desempeño y sus resultados.

Un terreno primario de atención para la empresa pública, como organización con finalidades y valores trascendentes para la sociedad, es el elemento humano directa y cercanamente involucrado en su gestión. La respuesta a las necesidades psicológicas y psicosociales de sus integrantes y de la comunidad es tema esencial de la empresa pública; este compromiso la sitúa en una posición más compleja que la empresa privada. Sin embargo, unas y otras ya no podrán prescindir de atender muy de cerca las referidas necesidades humanas, las que van mucho más allá de aquellas que se pueden satisfacer mediante el mero pago de un salario.

En tales condiciones, la empresa pública tiene un compromiso ético ineludible, expuesto al juicio público y esencialmente asociado a sus verdaderas posibilidades de alcanzar niveles socialmente aceptables de productividad, eficacia y eficiencia.

El papel rector del Estado mexicano en la sociedad se está reforzando mediante la racionalización de los recursos públicos asignados a actividades estratégicas y prioritarias. A su vez, nuevas formas de coordinación (controladoras o "holdings") con la administración central, y de las empresas públicas entre sí, deben promover que los mayores esfuerzos se dediquen a la realización y no a la tramitación estéril.

RAP 51, julio-septiembre de 1982

LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MINORITARIA

Irma Cué de Duarte

INTRODUCCIÓN

Con el propósito de racionalizar el uso de los recursos financieros con que cuenta la administración federal, se han dictado diversas medidas en todas sus áreas de competencia y acción; atendiendo a esta finalidad, el presente trabajo expone algunos puntos de vista sobre la participación estatal en las empresas, cuando la misma se realiza en forma minoritaria.

El desarrollo de esta exposición se inicia haciendo una sucinta referencia al contenido del Plan Global de Desarrollo 1980-1982 en materia de política económica general, específicamente en lo relacionado con las empresas públicas, para conocer, en primer término, cuáles objetivos son prioritarios para tal actividad y cómo van a cumplirse.

A fin de determinar de qué manera las empresas de participación estatal minoritaria pueden coadyuvar a los propósitos expresados en el Plan Global de Desarrollo, se definen y ubican dentro de la administración pública federal, se estudia su inclusión tanto en el acuerdo de sectorización como en el registro de la administración pública paraestatal y se dan las principales características de las sociedades anónimas así como de la modalidad de capital variable, toda vez que hasta ahora, todas las empresas de participación estatal minoritaria pertenecen a ese grupo de sociedades mercantiles.

Al concluir cada uno de los apartados se anota una sugerencia específica respecto del tema tratado, y la parte final comprende las recomendaciones generales que en concepto de la autora ayudarán a hacer congruente la participación estatal dentro de las empresas públicas con los objetivos del Plan.

PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982

El Plan Global de Desarrollo expresa en materia de empresas públicas, que toca al Estado promover el fortalecimiento de dichas empresas que considera agentes dinamizadores eficientes del proceso de desarrollo del país, puesto que mediante ellas el Estado interviene directamente en la producción de bienes y servicios que garanticen:

a) El suministro de insumos básicos;
b) la disponibilidad de energéticos;
c) la creación de economías externas;
d) la competencia en los mercados nacional e internacional;

e) el avance técnico, y
f) la correcta distribución de los beneficios.

Dichas empresas son también instrumentos de que dispone la acción pública para ampliar la infraestructura, los servicios esenciales y la industria básica, y coadyuvar a la generación de empleos suficientes, expandir el mercado y avanzar en la distribución del ingreso mediante la extensión del bienestar social.

El Plan alerta sobre el riesgo de que los recursos generados por la industria petrolera deban utilizarse como subsidios para otras actividades económicas, por lo que la estrategia del sector paraestatal debe ser:

a) aumentar su productividad;
b) mejorar su operación, su administración y sus relaciones laborales, y
c) generar un volumen de ahorro corriente que le permita financiar una buena parte de su inversión.

Como las empresas públicas deben adecuar su acción a los objetivos prioritarios señalados en el Plan, la misma debe atender a las siguientes materias:

a) Los precios y tarifas deben se adecuados a fin de que las empresas estén en posibilidad de cubrir sus gastos corrientes y de operación y financiar su inversión;
b) Los programas de la empresa deben comprender y reflejar su productividad y eficiencia;
c) Los programas de inversiones comprenderán -en su caso- una política de endeudamiento de acuerdo a su generación de recursos;
d) Las aportaciones patrimoniales deberán convertirse en el renglón de ajuste para superar problemas financieros;
e) El capital y la mano de obra guardarán una relación adecuada y se buscará la adopción de tecnologías convenientes;
f) La gestión administrativa debe modernizarse especialmente en los aspectos de evaluación, vigilancia y control, y
g) El tamaño de la empresa será el adecuado para contribuir a la densidad económica del país y fortalecer su independencia como nación.

Para lograr lo anterior, el Plan Global de Desarrollo determina como acciones importantes: la fijación de precios razonables, la transparentación de subsidios, la agrupación de empresas por ramas afines, aumentar en productividad, capacitar sus recursos y atender a las relaciones laborales, vigilar interna y externamente la marcha de las empresas, evaluar sus acciones, definir objetivos y metas específicos tanto económicos como financieros, coordinarse inter e intrasectorialmente, y finalmente adecuar el marco legal en materia de control y vigilancia.

El Plan no define a las empresas públicas, mencionando empresas y organismos en. términos genéricos por lo que es necesario acudir a la legislación vigente para conocer cuáles son las empresas públicas.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL

Definición e Integrantes

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no define a la administración pública paraestatal, pero establece sus bases de organización y determina que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal -incluyendo a las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas- así como los fideicomisos las entidades de la administración pública paraestatal de las que se auxilia el Poder Ejecutivo de la Unión, en los términos de las disposiciones legales correspondientes.[1]

La propia Ley Orgánica define:

1. A los organismos descentralizados como las instituciones creadas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.[2]

2. A las empresas de participación estatal mayoritaria como aquellas que satisfagan alguno de los siguientes supuestos:
   a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra y otras empresas de participación estatal mayoritaria, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos públicos, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50 por ciento o más del capital social;
   b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o
   c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva y Órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva y órgano de gobierno equivalente.[3]
   d) Que la mayoría de los asociados en las sociedades y asociaciones civiles sean dependencias o entidades propietarias del 50 por ciento o más del capital social o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realizan las aportaciones

---

[1] *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, artículo 30
[2] *Ibidem.*, artículo 45
[3] *Ibid.*, artículo 46

económicas preponderantes. Esta figura de asimilación a mayoritarias es nueva dentro de la Administración Pública Paraestatal.[4]

3. A las empresas de participación minoritaria, como las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente posean acciones o partes de capital que representen menos del 50 por ciento y hasta el 25 por ciento de aquél.[5]

4. A los fideicomisos, como los que se establecen por la Secretaría de Hacienda y los que se crean con recursos de las entidades que con anterioridad aquí se han mencionado.[6]

Queda así definido con claridad cuales son las entidades que conforman la administración pública paraestatal que se suma a la centralizada para formar, como un todo, a la administración pública federal.

Como el objeto de la presente exposición es estudiar la importancia de la participación estatal cuando se hace en forma minoritaria en sociedades mercantiles, es necesario mencionar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que la vigilancia de tal participación estatal se ejerce por un comisario que es designado por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente y que las relaciones de estas empresas con la administración pública federal son las que determine la ley.[7]

Esta disposición hace necesario 1) determinar qué es la coordinación de un sector, 2) cuáles son las relaciones de las empresas de participación estatal minoritaria con la administración pública federal.

Por cuanto al primer punto, la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que el Presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente y éstos deberán planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que aquél les determine.[8]

---

[4] *Ibid.*, artículo 47
[5] *Ibid.*, artículo 48
[6] *Ibid.*, artículo 48
[7] *Ibid.*, artículo 49
[8] *Ibid.*, artículos 50 y 51

Con base en ello, a las empresas de participación estatal minoritaria que queden comprendidas en un sector administrativo determinado, el coordinador de sector -Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo- les designará al comisario encargado de la vigilancia del interés patrimonial de la administración pública federal en esa empresa.

Por cuanto al segundo punto, la misma Ley determina la obligación para este tipo de empresas de proporcionar a las demás entidades del sector en donde se encuentran ubicadas la información y datos que le sean solicitados.

Es conveniente destacar que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal[9] excluye a las empresas de participación estatal minoritaria de su *texto* y la misma excepción se infiere de la Ley General de Deuda Pública; en cambio, la Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal las comprende al determinar en su artículo 2º que: "Para los fines de esta Ley se entiende por dependencia y entidades las mencionadas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal..." y toda vez que esta Ley alude a las empresas de participación estatal minoritaria, quedan comprendidas para efectos de la de adquisiciones o de cualquier otro ordenamiento que se refiera en esos términos a las entidades en general.*

Las Leyes de Presupuesto y Deuda fueron publicadas en diciembre de 1976, la de Adquisiciones en diciembre de 1979 y la de Bienes Nacionales en enero de 1982, lo que marca, en tiempo y en concepción, una diferencia por cuanto a considerar o excluir a las empresas de participación estatal minoritaria de las regulaciones que contienen los preceptos que se mencionan.

Si se desea que las disposiciones jurídicas de las leyes de Adquisiciones y de Bienes Nacionales sean aplicables a las empresas de participación estatal minoritaria, será menester reglamentar dicha Ley, pues no sería posible aplicar los mismos criterios para un descentralizado, una mayoritaria o un fideicomiso en los que normalmente el Estado participa de manera preponderante, a donde lo hace de manera minoritaria.

SECTORIZACIÓN

La facultad que al Titular del Ejecutivo Federal otorga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para determinar *sectores definidos,*[10] estuvo expresada originalmente en el acuerdo presidencial del 13 de enero de 1977 publicado en el *Diario Oficial* del 17 del mismo mes y año que creó un sector administrativo por cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal[11] y fue modificado en diversas ocasiones para reagrupar a

---

[9] Situación que se refleja en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

* Ley General de Bienes Nacionales, *Diario Oficial* del 8 de enero de 1982.

[10] *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,* artículo 50

[11] Excepto la Secretaría de Marina.

las entidades paraestatales existentes. Una de tales modificaciones (mayo de 1977) adicionó las empresas de participación estatal minoritaria a los sectores para efectos de que el Secretario o Jefe de Departamento correspondiente nombrara al comisario de dichas entidades.

Este acuerdo fue abrogado por decreto del 17 de marzo de 1981 publicado en el *Diario Oficial* del 1° de abril del año citado, que agrupa a las entidades por sectores para contener exclusivamente todas las modificaciones realizadas durante cuatro años y le fueron suprimidos los artículos que contenían ciertas reglas de actividad entre coordinador-entidad, posiblemente por considerar que las mismas se encontraban establecidas ya en otros ordenamientos legales.

Seis sectores administrativos tienen empresas de participación estatal minoritaria (Hacienda y Crédito Público, Patrimonio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Turismo y Pesca), con un total de 64 entidades de las cuales se reportan 9 en liquidación.

Por su parte el registro de la administración pública paraestatal publicado por la Secretaría de Programación y Presupuesto en el *Diario Oficial* del 15 de enero de 1981 registró 54 empresas de las cuales ocho aparecen registradas "en liquidación", faltando en este registro con tal característica Renault Mexicana, S.A. de C.V.

El Acuerdo de Sectorización contiene más entidades que el registro que tiene a su cargo la Secretaría de Programación y Presupuesto y al cotejar ambos listados se encuentra que faltarían en el segundo las siguientes empresas de participación estatal minoritaria:

Banco Refaccionario de Jalisco, S.A.
Altos Hornos de Centroamérica, S.A.
Compañía Minera Cedros, S.A. de C.V.
Compañía Minera Nacozari, S.A. de C.V.
Formatos APB, S.A.
Turborreactores, S.A. de C. V.
Impulsora La Forestal S. de R.L. de I.P, y C.V.
Mezcal Santiago, S.A.
Empresa Mexicana de Transporte Multimodal, S.A.
Naviera Multinacional del Caribe

Dado el periodo transcurrido entre las fechas de publicación de ambos documentos -dos meses- es explicable que existan algunas diferencias; sin embargo, conviene señalar que el registro se lleva con base en la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal y el Acuerdo de Sectorización está fundado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como la Ley para el Control excluye expresamente de las disposiciones contenidas en dicho Ordenamiento a las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, así como a las instituciones educativas, el registro de paraestatales omite al Banco Refaccionario de Jalisco, S.A. por ejemplo, en cambio, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expresamente incluye a las instituciones de crédito, seguros y fianzas e implícitamente a las instituciones educativas, toda vez que el Acuerdo de ella derivado sectoriza unas y otras.

Es recomendable tener en cuenta esta divergencia a fin de que cuando se modifique la Ley para el Control, o se expida otra, se haga la equivalencia con la Ley Orgánica de las entidades a la que le será aplicable.

Todas las empresas de participación estatal minoritaria son sociedades anónimas,[12] contando a veces con la modalidad de capital variable, por lo que a continuación señalamos algunos puntos esenciales sobre la figura de la sociedad anónima, así como la modalidad citada, de acuerdo con la legislación en vigor .

SOCIEDAD ANÓNIMA

La Ley General de Sociedades Mercantiles determina que la sociedad anónima es la que existe "bajo una denominación y se compone exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones".[13]

La disposición transcrita nos da los caracteres esenciales de este tipo de sociedades:

PRIMERO. Que debe tener una *denominación* que "se formará libremente, pero será distinta de la de cualquier otra sociedad y al emplearse será siempre seguida de las palabras sociedad anónima o de su abreviatura S. A."[14]

La Secretaría de Relaciones Exteriores, al conceder el permiso para autorizar la constitución de la sociedad -cumpliendo con lo ordenado por la Ley y Reglamento de los párrafos I y IV del artículo constitucional en esta materia- lleva un registro de sociedades y asociaciones y no confiere permisos para sociedades cuya denominación sea idéntica a otra ya constituida.

SEGUNDO. Que los participantes en la sociedad reciben el nombre de *socios* pudiendo éstos ser personas físicas o morales y nunca en número inferior a cinco.[15]

---

[12] Impulsora La Forestal, S. de R.L. de I.P. y C.V. y Cales Ejidales de Santa Lucía del Camino, S. de R.L. serán retiradas próximamente del Acuerdo de Sectorización

[13] *Ley General de Sociedades Mercantiles*, artículo 87.

[14] Ibidem,. Artículo 88

[15] *Ibid.,* artículo 89

XIX. Las bases para practicar la liquidación de la sociedad y el modo de proceder a la elección de los liquidadores, cuando no hayan sido designados anticipadamente.[22]

CUARTO. La Ley General de Sociedades Mercantiles regula los títulos que sirven, como ya se aseveró en el punto segundo, para acreditar y trasmitir la calidad y los derechos de socio y que para efectos de la sociedad anónima se denominan acciones, equiparándose en su naturaleza a los valores literales

Las acciones deben ser de igual valor y confieren iguales derechos con las salvedades anotadas en el punto segundo

Cada acción tiene derecho a un voto, res pon den por su valor nominal al encontrarse liberadas en cuyo caso pueden ser al portador, puesto que las acciones cuyo valor no está totalmente pagado, tendrán que ser nominativas; cada acción es indivisible pero si hay copropietarios de la misma actuarán mediante representación común.

Pueden emitirse acciones especiales en favor de las personas que presten sus servicios a la sociedad

Las acciones de goce que, como las especia les, no son representativas del capital social, pueden tener derecho a voto y tienen derecho a utilidades después de que se hayan cubierto sus dividendos a las acciones no reembolsables, siguiéndose este orden prioritario en caso de liquidación, salvo pacto en contrario.

Las acciones pagadas mediante aportaciones en especie deben quedar depositadas en la sociedad durante dos años -artículo 141- a efecto de comprobar durante ese lapso el valor real de tales aportaciones

Las sociedades anónimas no pueden hacer préstamos o anticipos sobre sus propias acciones, ni adquirirlas, y los responsables de autorizar tal adquisición lo serán de manera personal y solidaria de los daños y perjuicios que esta acción ocasione a propios y extraños. Tampoco puede la sociedad emitir acciones por una suma menor de su valor nominal, ni liberarlas hasta que su valor haya sido cubierto en su totalidad.

Las acciones pueden ser nominativas y al portador, siguiendo las reglas ya señaladas, y las sociedades anónimas están obligadas a llevar el registro de acciones nominativas ya considerar como dueño de tales acciones a quien aparezca inscrito como tal en dicho registro.

[22] *Ibid.*, artículos 60 y 91

En relación con las sociedades anónimas en las que existe participación estatal, conviene destacar que el artículo 46 de la Ley Orgánica a que se ha hecho referencia en el inicio de este trabajo determina que se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, aquellas en que el Gobierno Federal tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea.

Aquí es necesario preguntarse cuándo el Gobierno Federal tiene facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del Consejo de Administración, de la Junta Directiva u órgano de gobierno equivalente y la respuesta sólo puede darse en dos sentidos: cuando así se establezca en los estatutos de la sociedad o lo determine la ley.

En el primer caso, tendría que acudirse a recabar toda la información relacionada con las empresas en las que participa el Gobierno Federal para saber cuándo tiene la facultad y respecto del segundo sobre la pregunta inicialmente planteada pueden formularse los siguientes puntos de vista.

La Constitución General de la República otorga al Poder Ejecutivo Federal la posibilidad de hacer observaciones a las leyes o decretos ya aprobados por las Cámaras, cuando le sean enviados para su promulgación.

Esta facultad del Ejecutivo de desechar en todo o en parte un proyecto de ley o decreto originalmente aprobado por el Congreso[23] ha sido reconocida en la doctrina como "derecho de veto". Es claro que no es a este derecho al que se refiere el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ni tampoco a que el Ejecutivo Federal como autoridad declare una resolución de Asamblea contraria a derecho o lesiva a sus intereses, sino a la posibilidad de oponerse a las decisiones que un cuerpo colegiado emite como órgano de gobierno de una sociedad.

La Ley General de Sociedades Cooperativas otorga al Consejo de Vigilancia la facultad de supervisar las actividades de una sociedad de este tipo y "el derecho de veto para el solo objeto de que el Consejo de Administración reconsidere las resoluciones vetadas"[24] y cuando la sociedad tiene participación estatal, "la Secretaría de la Economía Nacional designará, a su vez, un representante pudiendo delegar su representación en los que designe el banco o la autoridad, con derecho a voz en las Asambleas generales y Consejos y a vetar las resoluciones que tomen. Las resoluciones vetadas podrán recurrirse ante el C. Secretario de Economía Nacional, quien resolverá en definitiva"[25] y puede presumirse que fue éste el antecedente que originalmente tomó en cuenta el legislador para comprenderlo dentro de los supuestos de control (leyes para el Control por parte del

---

[23] Constitución Política de los Estados Unidos, artículo 72
[24] Ley General de Sociedades Cooperativas, artículo 32
[25] Ibidem., artículo 70, párrafo segundo

Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, 1965 y 1970).

El derecho de oposición, que implica un derecho de veto debe consultarse también en la Ley General de Sociedades Mercantiles ordenamiento que al referirse a las acciones de voto limitado les otorga como derecho el equipararse a las minorías para oponerse a las decisiones de las asambleas, y consultado el texto legislativo por cuanto a los derechos de las minorías encontramos que, independientemente de que las minorías que representan el 25 por ciento del capital social, tienen el derecho de designar un consejero cuando los administradores sean tres o más [26] que el nombramiento de este consejero de las minorías sólo podrá revocarse cuando se revoquen los de los demás administradores y que la minoría que representa el 33 por ciento del capital social tiene el derecho de ejercitar directamente la acción de responsabilidad civil contra los administradores y en materia de *derecho de oposición de la minoría* encontramos que los artículos 199, 200 y 201 establecen lo siguiente:

Artículo 199. A solicitud de los accionistas que reúnan el treinta y tres por ciento de las acciones representadas en una asamblea, se aplazará para dentro de tres días, y sin necesidad de nueva convocatoria, la votación de cualquier asunto respecto del cual no se consideren suficientemente informados. Este derecho no podrá ejercitarse sino una sola vez para el mismo asunto.

Artículo 200. Las resoluciones legalmente adoptadas por las asambleas de accionistas son obligatorias aun para los ausentes o disidentes, salvo el derecho de oposición en los términos de esta ley.

Artículo 201. Los accionistas que representen el treinta y tres por ciento del capital social podrán oponerse judicialmente a las resoluciones de las asambleas generales, siempre que se satisfagan los siguientes requisitos:

I. Que la demanda se presente dentro de los quince días siguientes a la fecha de la clausura de la asamblea;

II. Que los reclamantes no hayan concurrido a la asamblea o hayan dado su voto en contra de la resolución, y

III. Que la demanda señale la cláusula del contrato social o el precepto legal infringido y el concepto de la violación.

[26] Disposición a la que no se hace referencia expresa la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tratándose de minoritarias, sino que las engloba en el artículo 52 que determina: "Cuando los nombramientos de presidente o miembros de los consejos, juntas directivas o equivalentes en las entidades de la administración pública paraestatal, correspondan al Gobierno Federal y sus dependencias, el Presidente de la República podrá designar a los funcionarios que proceda".

No podrá formularse oposición judicial contra las resoluciones relativas a la responsabilidad de los administradores o de los comisarios.

Debe distinguirse entre el derecho de oposición que es la posibilidad de vetar un acuerdo de la asamblea y el derecho que asiste a un socio de pedir la nulidad del acuerdo de la asamblea.

En el primer caso es conclusión obligada que cuando el Gobierno Federal es minoritario en un 33 por ciento, en ese momento le asiste el derecho de oposición que le otorga la Ley General de Sociedades Mercantiles y, por ende, la posibilidad de vetar los acuerdos de la asamblea y en este supuesto, tal sociedad debe ser considerada como empresa de participación estatal mayoritaria para efectos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

CAPITAL VARIABLE

Cuando la sociedad anónima adopta la modalidad de capital variable, ésta debe ser reflejada en la denominación; las acciones de este tipo de sociedad serán siempre nominativas, se indicará el capital mínimo, se fijarán los aumentos del capital y la forma y términos en que deben hacerse las emisiones de acciones, puesto que será susceptible de aumento por aportaciones posteriores de los propios socios o por admisión de nuevos socios de disminución por retiro total o parcial de aportaciones. Como limitación se establece que el derecho de separación de los socios no puede ejercitarse si su consecuencia sería reducir a menos del mínimo el capital social.

Es conveniente tomar en consideración que si en una sociedad anónima de capital variable que tenga una participación estatal minoritaria, ésta se refleja en el mínimo del capital social pero no dentro de la composición del capital variable el 25 por ciento que inicialmente hubiese aportado el Estado, un organismo descentralizado o una empresa de participación estatal mayoritaria, podría disminuirse durante el ejercicio de la sociedad, lo que haría inaplicable para esa sociedad específica las regulaciones que para las empresas de participación estatal minoritaria establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Independientemente de que al término de cada uno de los puntos tratados se expresan algunas sugerencias relacionadas con las empresas de participación estatal minoritaria, a continuación se señalan diversas recomendaciones que pretenden otorgar racionalidad en la adquisición, manejo y venta de dicha participación, atendiendo a que la misma no permite al Estado conducir la política de dicha empresa o manejarla dentro de su conveniencia, por lo que se estima pertinente formular las siguientes propuestas:

PRIMERA. La facultad para determinar agrupamientos de entidades por sectores definidos es indelegable del Presidente de la República y a efecto de su estudio y depuración, encomendó a una de las unidades adscritas directamente a su servicio -la Coordinación

General de Estudios Administrativos- el apoyo técnico y la asesoría en esta materia. Así, es conveniente que la Coordinación General de Estudios Administrativos inicie un estudio global sobre las empresas de participación estatal dirigiéndose a los Notarios de la República, a los Archivos Generales de Notarías de cada Entidad Federativa, a los Registros Públicos de Comercio estatales y a la Secretaría de Relaciones Exteriores, solicitando que investiguen en sus archivos y le comuniquen cuáles escrituras, inscripciones o permisos de sociedades tienen registrados en los que aparezcan como socios uno o varios de los integrantes de la administración pública federal, a cuyo efecto se acompañará el listado correspondiente a la administración pública paraestatal.

SEGUNDA. En tanto se recibe la información solicitada, la Coordinación podría:

a) Proponer las reglas para determinar si debe contarse la participación de una empresa estatal minoritaria en otra de las mismas características y cómo va a realizarse; esto es, si el porcentaje en el que participa debe contarse, para efectos de la participación, en su totalidad, o sólo en la medida en que el Estado participa dentro de la empresa aportante, supuestos no establecidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

b) Determinar igualmente si la empresa de participación estatal mayoritaria que participa en otra empresa y tiene como uno de sus objetivos la promoción de empresas (NAFINSA, BANCA SOMEX) debe entenderse que su participación no tendría implicaciones en el Presupuesto de Egresos de la Federación, toda vez que la aportación se efectúa con recursos propios de dichas instituciones, en cuyo caso las reglas de vigilancia de la participación deberían ser diferentes.

c) Proponer las normas de vigilancia cuando la participación estatal sea menor del 25 por ciento, caso que la actual legislación no contempla.

TERCERA. Recabada toda la información posible sobre sociedades anónimas en las que pudiera ser socia la administración pública federal, determinar las empresas en donde se participa de manera minoritaria y estudiado el objetivo de las mismas, cruzarlo con la información que se deduce del Plan Global de Desarrollo en donde se han determinado las prioridades de la presente administración, de manera tal que la participación estatal en las empresas minoritarias cuyo objetivo concuerde con las prioridades dentro del Plan, sea aumentada en su oportunidad por los conductos debidos, a efecto de que se participe directamente en el manejo de la empresa para que su actividad sea congruente con los objetivos mencionados.

CUARTA. Establecer los criterios para determinar cuándo es necesario estimular una acción en el inicio de la misma, participando minoritariamente el Estado en la empresa que va a desarrollar y que en su oportunidad se elimine tal participación mediante los procedimientos adecuados, pues parece conveniente estimular el arranque, pero no conceder subsidios anuales sobre los que sólo se tiene la obligación de vigilar su ejercicio, sin posibilidad de conducción en la marcha de la empresa.

BIBLIOGRAFÍA

Carrillo Castro, Alejandro. *La Empresa Pública en México.* INAP .México, 1976.

Coordinación General de Estudios Administrativos. *Empresas Públicas.* Presidencia de la República. México, 1978.

Gaxiola, Francisco Javier. "Notas sobre la Empresa Pública". *Estudio de Derecho Público Contemporáneo* -Homenaje a Gabino Fraga- Fondo de Cultura Económica. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1972.

Mantilla Molina, Roberto L. "Sociedades de Estado". *Estudios de Derecho Público Contemporáneo* -Homenaje a Gabino Fraga- Fondo de Cultura Económica. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1972.

Secretaría de Programación y Presupuesto. *Plan Global de Desarrollo* 1980-1982. México, 1980.

Rodríguez Rodríguez, Joaquín. *Curso de Derecho Mercantil.* Ed. Porrúa, México, 1970.

Rodríguez Rodríguez, Joaquín. *Tratado de Sociedades Mercantiles.* Ed. Porrúa. México, 1977.

Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano.* Ed. Porrúa. México, 1969.

Burgoa, Ignacio L. *Derecho Constitucional Mexicano.* Ed. Porrúa. México, 1978.

Coordinación General de Estudios Administrativos. *Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal.* Presidencia de la República. México, 1979.

Enciclopedia Jurídica Omeba. Ed. Ancalo, S.A. Buenos Aires, Argentina, 1974.

Cabanellas, Guillermo. *Diccionario de Derecho Usual.* Ed. Heliasta Buenos Aires, Argentina, 1974.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Ley General de Deuda Pública

Ley General de Sociedades Mercantiles

Ley General de Sociedades Cooperativas

Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 de la Constitución General.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratos de la Administración Pública Federal.

Ley General de Bienes Nacionales

Ley de Obras Públicas.

Ley de Información, Estadística y Geográfica.

Leyes para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (Dic. 1947, Enero 1966 y Dic. 1970).

Reglamento de la Ley Orgánica de la fracción I del Artículo 27 de la Constitución General de la República.

Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal a que se refiere este Acuerdo, se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina.

Lista de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria, sujetos al control de vigilancia del Ejecutivo Federal.

RAP 77, mayo-agosto de 1990

EL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES

María Elena Vázquez Nava

El gobierno de la República, consciente del importante papel que las empresas públicas han desempeñado en la edificación del moderno Estado mexicano, ha procurado proveerlas del marco legal que les dé la mayor eficacia, productividad y transparencia, para propiciar que su crecimiento sirva a los fines nacionales con la mayor efectividad.

El cambio que se ha venido gestando recientemente en las estructuras económicas, políticas y sociales del mundo encuentra correspondencia con la generación de una importante transformación de nuestro país. El crecimiento del Estado-empresario, que era sinónimo de desarrollo de los países, se tornó en una grave limitación para su crecimiento y en un obstáculo para la atención de las demandas sociales, sobre todo de los sectores más necesitados, por lo que debió restringirse la acción empresarial del Estado.

El gobierno de la república consideró sus líneas de acción; se entendió y aceptó que era más importante desarrollar un Estado fuerte, atento a la satisfacción de las necesidades básicas, que un Estado dueño de empresas que reclaman asignaciones importantes de recursos para su desenvolvimiento.

Además, competir con otros sectores de la economía era contrario a la lógica de complementariedad; los sectores social y privado deseaban participar en áreas económicas, que sin ser estratégicas o prioritarias, habían venido siendo atendidas por el Estado. Fue necesario fortalecer políticas de conjunción de esfuerzos para alcanzar mejores esquemas de desarrollo. Por ello, el gobierno inició una serie de medidas tendientes al fortalecimiento de sus entidades paraestatales y la racionalización de sus acciones, procurando distinguir a las estratégicas y prioritarias de las que no lo eran; así, la economía mixta se entiende ahora como la conjunción de las acciones de los sectores público, social y privado, en el ámbito de la competencia de cada uno, donde el Estado mexicano continúa su participación en la vida económica del país por medio de las empresas públicas que sustentan su existencia en principios constitucionales, o razones de interés nacional.

Simultáneamente con la racionalización de las empresas, se procuró dotar de autonomía de gestión a las que permanecen, con objeto de evitar prácticas burocráticas, ataduras innecesarias, o dilución de responsabilidades que propiciaban conflictos operativos. Nació así en 1986, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, para hacer recaer en los propios órganos de las empresas la responsabilidad de su conducción, desarrollo y resultados. Con este fin se conjuntaron en los órganos de gobierno de las entidades

paraestatales las representaciones de las diversas dependencias o entidades que tuvieran relación directa con ellas. Lamentablemente la aplicación de esta Ley se vio limitada por carecerse de las pautas reglamentarias que propician su observancia.

El Presidente Carlos Salinas de Gortari, al dar a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, estableció como estrategia fundamental para lograr los objetivos de la nación, la modernización de la vida nacional, anunciando la elevación de la eficiencia de las empresas públicas para insertarlas en términos competitivos y comerciales en la economía nacional. En este sentido la modernización económica deriva de un sector público más eficaz para atender sus obligaciones legales y compromisos populares con productividad, competitividad y dedicación.

La necesaria modernización de la empresa pública hará que atienda con eficacia sus funciones, concentrándose en las áreas estratégicas y prioritarias de la economía, liberando recursos que permitan al gobierno atender productivamente las demandas sociales, particularmente las de las clases menos favorecidas.

Aun cuando todas son, genéricamente, entidades paraestatales, resultaba necesario diferenciar su origen y destino para distinguir las que cumplen una clara función social de aquéllas cuyos objetivos son preponderantemente económicos, pues sus parámetros y los criterios para evaluar su desempeño son distintos.

Queda claro en el reglamento analizado, que en el proceso de modificación del sector paraestatal era necesario perfeccionar el marco normativo, con objeto de buscar la coincidencia entre los objetivos de la empresa, sus fines sociales, y su mejoramiento operativo; que el imperativo de fortalecer sus órganos de gobierno y consolidar su autonomía de gestión, ligados a la profesionalización de sus mandos superiores, hacían indispensable contar con un instrumento que permitiese a las entidades públicas cumplir con sus metas.

El reglamento pretende dar respuesta a todos los cuestionamientos que la creación, administración, operación, y extinción puedan plantear. Más que ser un instructivo detallado, que implicaría el establecimiento de límites a la autonomía de gestión de las empresas y la creatividad y desarrollo profesional de sus administradores, es una guía formal y estricta para las acciones de quienes, como empresarios públicos, o como servidores vinculados con el hacer de las entidades paraestatales, tienen la delicada y grave responsabilidad de administrarlas, dirigirlas, controlarlas y evaluarlas con pundonor, responsabilidad profesional y entrega.

El reglamento otorga facultades, pero establece controles que le permiten dar seguimiento a las acciones; enfatiza el carácter preventivo del control, procurando acercarse a la mayor modernidad administrativa, confiando en sus cuadros administrativos, profesionalizando sus mandos y evaluando los resultados.

El reglamento hace hincapié en la necesaria representación de dependencias y entidades, vinculadas con el hacer de las entidades públicas, en sus órganos de gobierno, estableciendo la necesidad que sus representantes tengan experiencia en los asuntos de éstas, así como que su nivel jerárquico los faculte para el desempeño de su función, en beneficio de la autonomía de gestión.

Se reitera la necesidad de establecer indicadores de gestión como instrumentos básicos para el control de las operaciones de la entidad, se hace referencia a los convenios de desempeño, documentos en los que los administradores adquieren compromisos relacionados con el cumplimiento de metas y objetivos de las entidades, procurando su congruencia con los programas institucionales.

Se precisan las atribuciones de los comisarios públicos, encargados de la vigilancia y evaluación de las entidades, dando así un marco normativo a sus funciones; y se insiste en la diferenciación de las entidades, según sus fines, para su evaluación.

El instrumento para alcanzar los niveles de excelencia en las empresas públicas que todos los mexicanos esperamos ya está dado, ya entró en vigor; pero como todo instrumento requiere de ser utilizado y manejado adecuada y correctamente; toca ahora a nosotros, aquéllos que estamos vinculados con el ser y el hacer de las entidades paraestatales, lograr que con su aplicación alcancemos la modernización del aparato paraestatal, factor fundamental en el desarrollo de nuestro país. Nuestras únicas limitaciones serán la imaginación y la vocación de servicio; ambas son amplias, por lo que el futuro es promisorio.

RAP 73, enero-abril de 1989

ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE REPLIEGUE ESTATAL EN EL SECTOR INDUSTRIAL MEXICANO

Enrique Cabrero Mendoza

INTRODUCCIÓN

La evolución reciente del capitalismo a nivel mundial se ha caracterizado por un repliegue en las actividades estatales. Esta tendencia se ha observado tanto en países desarrollados, por ejemplo: Gran Bretaña, Alemania Federal, Francia, como en países subdesarrollados donde se pueden mencionar entre otros los casos de Brasil, Pakistán y México.

El repliegue estatal se ha manifestado tanto en un redimensionamiento del aparato de la administración pública centralizada, como en intensos procesos de desincorporación de empresas públicas, a partir de la venta o liquidación de las mismas.

En la mayor parte de los países subdesarrollados se argumenta, con mayor frecuencia, la necesaria reducción de cargas presupuestales en subsidios e inyecciones crediticias a empresas poco redituables. En México particularmente, éste ha sido uno de los principales argumentos, sin dejar de lado el supuesto de una mayor eficiencia en la administración privada.

Es indudable que el trasfondo ideológico de este fenómeno encuentra su origen, por una parte, en los proyectos de gobierno conservadores que claramente han dominado el escenario político y económico de los ochenta; por otra, en el embate neoliberal emprendido por los organismos financieros internacionales ha incidido fuertemente en la adopción de este enfoque por parte de los países deudores, que ahora aceptan la idea de un "Estado sano" como aquel que ha desmantelado una parte de su sector de empresas públicas.

Sin embargo, cabe reflexionar si en países como México este tipo de proceso impulsará efectivamente un nuevo proyecto de desarrollo o, por el contrario, dadas sus condiciones históricas y estructurales, estancará el desarrollo del país ante el dinamismo del comercio e intercambio mundial.

El proceso de reestructuración del sector paraestatal mexicano forma parte de la estrategia de modernización y reconversión industrial, prerrequisitos indispensables en el nuevo escenario internacional.

En este ensayo se pretende, en un primer momento, recapitular las diversas estrategias posibles que puede asumir el Estado frente al proceso de reconversión industrial, a la luz

de las características de algunos casos a nivel internacional. Posteriormente se analiza el caso mexicano a partir de la naturaleza y composición del sector de empresas públicas. Este análisis tendrá como base una matriz de análisis estratégico para el portafolio de actividades industriales estatales, que permitirá igualmente observar los cambios que se presentan derivados del proceso de desincorporación de entidades paraestatales. Por último, se propone un diagnóstico global del impacto del repliegue estatal en el modelo de desarrollo industrial del país.

ALTERNATIVAS DE LA ESTRATEGIA INDUSTRIAL ESTATAL EN LA RECONVERSIÓN

El Estado puede asumir un papel diferente en la economía dependiendo de su forma de inserción, es decir, de la amplitud y profundidad de su intervención. Cada una de estas formas estará inspirada en un modelo teórico determinado, el cual a su vez va a circunscribir también la estrategia de reconversión industrial "ideal". Es así como las experiencias internacionales en materia de reconversión industrial muestran cómo el Estado puede asumir la responsabilidad directa del proceso, puede limitarse a complementarlo o simplemente restringirse a promoverlo. Se pueden tipificar cuatro posibles estrategias estatales para abordar la reconversión:[1]

1) ESTRATEGIA DE LIBERALIZACIÓN

Consiste en basarse en los mecanismos de ajuste automático de fuerzas del mercado (apertura comercial) sin participación estatal alguna.

2) ESTRATEGIA DE COMPLEMENTACIÓN

Surge de la participación estatal impulsando los cambios estructurales necesarios para corregir las imperfecciones y retardos de los mecanismos del mercado.

3) ESTRATEGIA DE EQUILIBRIO

Se caracteriza por una intensa participación del Estado orientada no a la intervención directa, sino a la ejecución de políticas defensivas que contrarresten el impacto del costo social y político de la reconversión.

4) ESTRATEGIA DE CONDUCCIÓN

Se basa en la acción directa estatal mediante el control público y la nacionalización de sectores productivos llamados a conducir el proceso.

---

[1] Al respecto algunos autores proponen estrictamente alternativas, sin embargo se toma como base: Michalski, "Claves para el Cambio Estructural y una recuperación prolongada" Papeles de Economía Española, 15, Fundación Cajas de Ahorro, España (Las nomenclaturas dadas a cada tipo de estrategia son propuestas por el autor para simplificar su caracterización).

Cada una de las estrategias mencionadas corresponde a un modelo teórico ideológico distinto y cada una encuentra una fundamentación en diferentes paradigmas de interpretación de la economía, el Estado y la sociedad.

Una revisión de algunos casos en el contexto internacional muestra la inexistencia de casos puros. Se observan estrategias que predominan pero que son continuamente modificadas dependiendo de la dinámica real aun cuando no coincidan con el planteamiento teórico de origen.

En los casos de Alemania Federal y España se han planteado formalmente estrategias de complementación, aún cuando en la realidad se aproximan a estrategias de equilibrio.[2]

Por último el caso de Francia, a partir de la llegada del partido socialista al poder, es representativo de una clara estrategia de conducción en la cual el sector de empresas públicas se constituyó en el pivote del proceso. Aún así tampoco este proceso está exento de ajustes de coyuntura dado que sufrió un giro a partir de una temporal cohabitación con el partido conservador.[3] Véase Hualde, Alfredo, "Aspectos comparativos de las reconversiones industriales en Francia y España", Mapa Económico Internacional, Núm. 4, CIDE, México.

De todas las experiencias señaladas se desprende lo siguiente:

- En todos los casos analizados el Estado ha participado de alguna forma en el proceso.
- El Estado ha debido inyectar fuentes sumas, prácticamente ha financiado los procesos.
- Se ha requerido de un incremento de subsidios al desempleo, a la liquidación, etc.
- En los casos anteriores se trata de países con un sector industrial privado totalmente consolidado, y sin embargo se ha requerido del apoyo estatal.
- El elemento tecnológico se convierte en el punto de referencia de los procesos de reconversión por ser la causa misma de la necesidad del cambio estructural, y por ser el factor clave de la competitividad internacional en la actualidad.

Se observa que prácticamente en todos los casos se parte de una detallada revisión sectorial y subsectorial. La estrategia tecnológica constituye, por tanto, la columna vertebral del proceso de reconversión.

---

[2] Para mayor detalle véase "El proceso de reconversión industrial en algunos países desarrollados". El Mercado de Valores Año XLVII, núm. 12, 23 de marzo de 1987, NAFINSA, México.

[3] Véase Hualde, Alfredo. "Aspectos comparativos de las reconversiones industriales en Francia y España", Mapa Económico Internacional, Núm.4, CIDE, MÉXICO.

Teniendo como marco de referencia las experiencias de diversos países, y la dinámica real que se ha generado en procesos de cambio y reconversión industrial, es necesario pasar ahora al análisis-diagnóstico del sector estatal industrial en México, su posición frente al proceso de modernización, y el nuevo escenario a partir del proceso de repliegue estatal.

ANÁLISIS DEL PORTAFOLIO DE ACTIVIDADES INDUSTRIALES ESTATALES

Para realizar un diagnóstico de la situación del conjunto de actividades industriales del conjunto de actividades industriales estatales, se propone una "matriz de análisis" que permite ubicar las diversas actividades a partir de tres variables que consideramos particularmente relevantes *el dinamismo tecnológico, la dependencia tecnológica y la madurez sectorial.*

Las variables base del análisis se consideran de gran relevancia dado que la modernización industrial en la actualidad gira alrededor de los procesos tecnológicos, y es este factor indudablemente el elemento pivote de la competitividad internacional. De hecho la evolución de los patrones de industrialización ha mostrado ser consecuencia de la evolución de los patrones tecnológicos.[4]

La primera variable, el *grado de dinamismo tecnológico,* aparte de "marcar el ritmo" en el ciclo de madurez y desarrollo de cualquier sector, sugiere el nivel de amenazas que pueden modificar la naturaleza intrínseca de los sistemas productivos y neutralizar, por lo tanto, las ventajas en relación al efecto de la curva de experiencia y las economías de escala propias de cualquier actividad productiva. Estos cambios pueden ser más o menos intensos, de donde se deriva la necesidad de conocer las tendencias a nivel mundial en el tipo de sector sujeto al análisis.

Se proponen tres situaciones-tipo en el dinamismo tecnológico con el fin de simplificar el análisis:

Alto grado de dinamismo tecnológico.
Sectores con alta frecuencia de innovaciones tecnológicas. No sólo aquellos sujetos a nuevos desarrollos en la telemática, biotecnología, energía nuclear y solar, etcétera, es decir que transforman la naturaleza misma del sector, sino también aquellos que se ven

[4] Al respecto existen innumerables estudios que así lo señalan, todos ellos surgidos a finales de la década de los setenta. Para ilustrar el fenómeno. Véase por ejemplo los trabajos del Standford Research Institute o de la firma consultora A. D. Little, aunque una sistematización y tendencias del fenómeno se puede ver: Minian, Isaac "Industrias nuevas" CIDE, 1986.

sujetos a constantes innovaciones en los sistemas productivos asociados: automatización electrónica, robótica, diseños y producción asistidos por computadora (CAD-CAM).[5]

Grado medio de dinamismo tecnológico.
Sectores con adaptaciones tecnológicas constantes, sin que los cambios transformen la naturaleza del producto ni de los sistemas productivos. Sin embargo, al igual que en el caso anterior, la tecnología se constituye en variable clave de ventajas competitivas.

Bajo grado de dinamismo tecnológico.
Sectores tradicionales donde las adaptaciones tecnológicas son poco frecuentes. La característica fundamental es que la variable tecnológica no es el factor clave de ventajas competitivas. Esto no indica que no pudiesen darse transformaciones radicales en un momento dado (de hecho cada vez es menor el número de sectores que no se ven seriamente modificados por la tecnología) sin embargo, el análisis partirá de los supuestos y tendencias actuales.

La segunda variable, *grado de dependencia tecnológica*, provee información sobre las posibilidades estratégicas, ventajas o desventajas que caracterizan el tipo de sector analizado en México y relacionado a la dependencia con el exterior. La dependencia podrá manifestarse por la obligada adquisición de paquetes tecnológicos ya sea a trasnacionales en el país o a empresas extranjeras.

Considerando, como ya se ha mencionado, que un proceso de modernización industrial se debe constituir a partir de una estrategia tecnológica, el grado de dependencia permite observar la fuerza o la debilidad estructural con la que se aborda el proceso.

Varios estudios destacan la fuerte tendencia de los países en desarrollo al empaquetamiento tecnológico, su frecuencia y efectos limitantes sobre la capacidad para generar una dinámica tecnológica e industrial propia.[6] Se sugieren tres niveles de dependencia tecnológica:

Alta dependencia
Cuando el sector tiende en general a basar su competencia tecnológica en la adquisición de paquetes completos, esto es desde el diseño hasta la instalación y puesta en marcha, incluyendo servicios, control y mantenimiento.

---

[5] Respecto a las tendencias en automatización, robótica y CAD/CAM, véase por ejemplo, Chudnovsky, Daniel" Automatización y Transnacional: el caso de la industria de bienes de capital" en Economía de América Latina, núm. 11 CIDE, México.

[6] Véase los trabajos de Cooper y Maxwell, "Machinery suppliers anda the transfer of technology to Latin America", reporte a la OEA, 1975. Cortez M. "Transfer of technology in Latin America", PHD Dissertation University of Sussex, 1977, Cooper y Hoffman, "Transaction in technology and implications for developing countries", mineo University of Sussex, 1978. Todos ellos tomados de Unger y Saldaña, "México, transferencia de tecnología y estructura industrial", CIDE 1984 México.

Dependencia media
Cuando se trata de adquisición de paquetes que incluyen únicamente la transferencia del "*know how*", es decir, la celebración de contratos de transferencia de metodología de procesos y partes de maquinaria que requieren de una capacidad adaptativa por parte de las empresas receptoras.

Baja dependencia
Cuando se trata de sectores que en la generalidad tienen un alto grado de autonomía tecnológica y la adquisición de paquetes es prácticamente accidental; más bien se observaría una capacidad de transferencia a otros países y una cercanía a los países líderes tecnológicamente hablando. Igualmente una capacidad de innovación y creación tecnológica.

Finalmente la variable *grado de madurez sectorial* aparece como esencial en el análisis, dado que sugiere el avance y consolidación en un determinado sector en términos de la curva de experiencia y de la infraestructura en capacidad instalada. Cualquier retiro o cambio en las condiciones y presencia en el sector deberá ponderar el costo de la estrategia. Este dato surge a partir del costo en desinversión, desmantelamiento y desocupación que implica el abandono de cualquier actividad, costo que tiende a incrementarse en la medida que se trata de un sector con una mayor madurez; por otra parte permite analizar las inversiones a realizar en el caso de un sector naciente. Se plantean tres situaciones para el análisis:

Sector naciente
Implica una fase que requiere, por naturaleza, del impulso y el apoyo de la inversión continua para expandir la capacidad al nivel requerido y lograr economías de escala; requiere inversión en tecnología y en capacitación.

Sector maduro
Implica rigideces en la capacidad de adaptación a nuevas tecnologías e implica recursos comprometidos. En la medida que un sector prolonga su fase de madurez tiene posibilidades de amortizar sus inversiones, pero se acerca a la obsolescencia.

Sector en declinación
Implica un sector en franca tendencia a la obsolescencia o desaparición, sector en desinversión.

En resumen, la utilidad de las variables seleccionadas para el análisis del sector de empresas públicas y su impacto en la estrategia industrial son: la naturaleza tecnológica del sector, esto es, la agresividad tecnológica en la competencia mundial que se obtiene mediante el *grado de dinamismo tecnológico;* la vulnerabilidad de los sectores industriales nacionales medida a partir del *grado de dependencia tecnológica* y las rigideces y costo asociados al sector que surgen del *grado de madurez sectorial.*

En la gráfica 1, se sintetizan las características más comunes, detallando cada tipo de situación; en la gráfica 2 se muestran las áreas "críticas" de la matriz y en la gráfica 3 las estrategias recomendables en lo general.

Dada la diversidad de actividades industriales estatales en México, es necesario discriminar el universo de las mismas a partir del criterio de su importancia o peso específico en el sector (rama industrial). Esto permitirá dar una mayor consistencia al análisis de portafolio de actividades, centrándose en aquellas que representan una parte importante de la estructura estatal y donde. Por consecuencia, es de mayor magnitud el impacto de la modernización industrial.

GRÁFICA 1

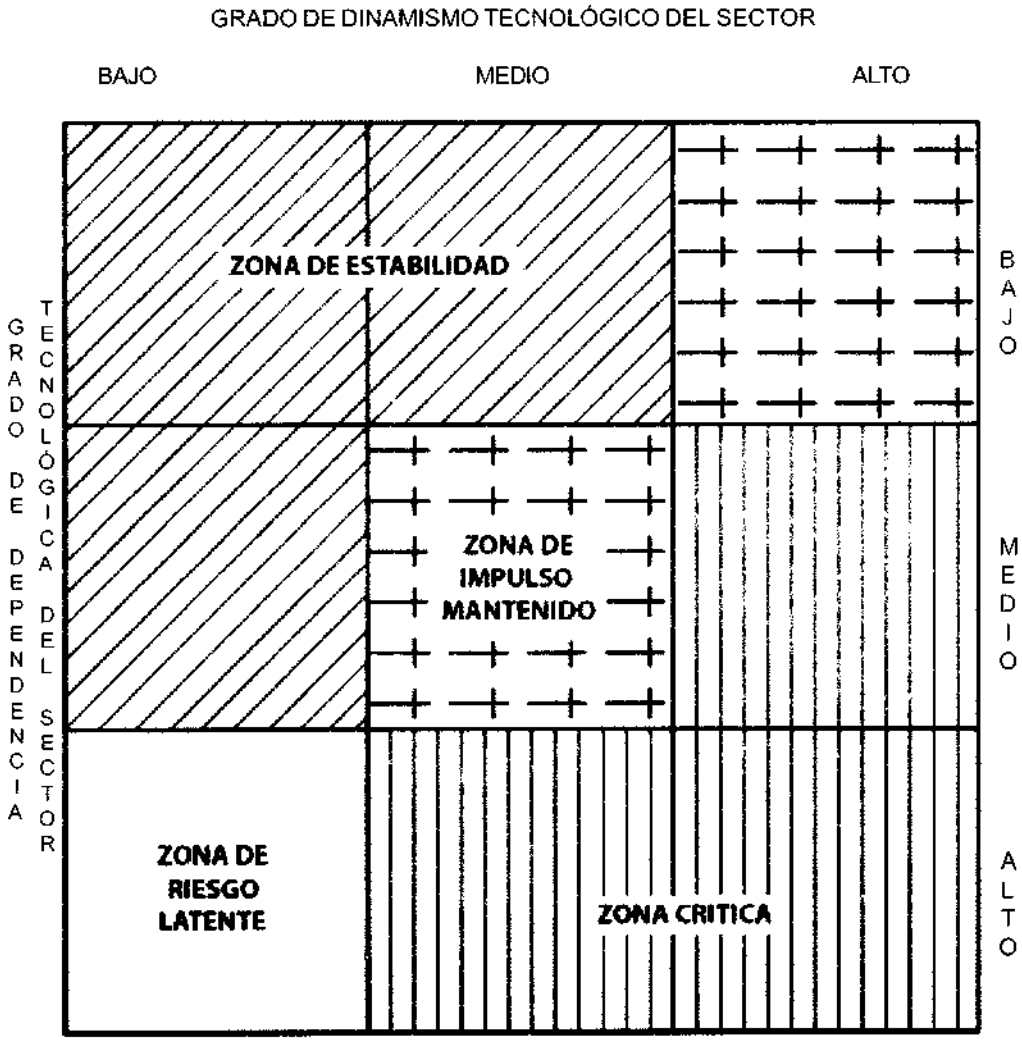
MATRIZ DE ANÁLISIS DEL PORTAFOLIO DE ACTIVIDADES INDUSTRIALES

GRADO DE DINAMISMO TECNOLÓGICO DEL SECTOR

GRADO DE DEPENDENCIA TECNOLÓGICA DEL SECTOR	BAJO	MEDIO	ALTO
BAJO	- Esta situación se caracteriza como estable. - No existen riesgos fuerte de cambio tecnológico y si lo hubieran hay una situación de autonomía tecnológica. - Un sector naciente requiere inversión en capacidad de expansión. - Sectores de madurez y aún en decline pueden mantenerse estables.	- Situación relativamente estable dado que los cambios tecnológicos pueden ser asimilados. - Un sector naciente requiere inversiones en capacidad productiva y en tecnología, para mantener autonomía. - Un sector maduro pude anticipar cambios para mantenerse. - Un sector en decline debe renovarse	- Estabilidad relativa dado que los cambios tecnológicos, aunque constantes pueden anticiparse o incluso inducir en casos de liderazgo tecnológico. - Un sector naciente debe intensificar la inversión en tecnología, se debe buscar el liderazgo. - Un sector maduro debe anticipar las innovaciones (Reconversión). - Un sector en decline tratará de subsistir con adaptaciones.
MEDIO	- Esta situación es relativamente estable dado que es poco probable un cambio tecnológico. - Un sector naciente debe invertir en expansión productiva y algo en tecnología para prever riesgos - Un sector maduro genero beneficios, uno en decline también. Relativa estabilidad.	- Esta situación se requiere una atención constante a los cambios tecnológicos, dado que implican inversiones en adaptaciones técnicas. - Un sector naciente requiere inversiones considerables en tecnología - Un sector maduro debe adaptarse para mantenerse (Reconversión). - Un sector en decline obsolescencia planificada.	- Situación muy vulnerable dado que la dinámica del sector no permite adaptaciones oportunas. - Se requeriría de fuertes inversiones en tecnología para disminuir la dependencia. - Los sectores nacientes y maduros requieren de inversión de tecnología (Reconversión). - Los sectores en decline deben planificar la obsolescencia.
ALTO	- Situación aparentemente estable, poco probables los cambios tecnológicos, sin embargo hay un riesgo latente. - Un sector naciente debe invertir en expansión (bajo riesgo) . - Un sector maduro debe "maximizar la cosecha" ante el riesgo, al igual que un sector en decline.	- Situación de alto riesgo dado que requiere constantes adquisiciones de paquetes tecnológicos. - Un sector naciente difícilmente, con inversiones en tecnología, podría disminuir la dependencia; inversión solo en adquisiciones. - Un sector maduro debe invertir en tecnología (Reconversión). - Un sector en decline obsolescencia planificada.	- Situación de vulnerabilidad total. - Continua adquisición de paquetes que hacen cada vez más dependiente al sector. - Un sector naciente no tiene perspectivas en el largo plazo. - Un sector maduro debe desinvertir y planificar la obsolescencia.

GRÁFICA 2

MATRIZ DE ANÁLISIS DEL PORTAFOLIO DE ACTIVIDADES INDUSTRIALES EN SITUACIÓN DE APERTURA Y MODERNIZACIÓN INDUSTRIAL



La composición del sector paraestatal industrial muestra -con base en los análisis propuestos por algunos autores-[7] que la industria estatal se compone de actividades como la refinación del petróleo y derivados, y petroquímica básica 51.7%; de bienes intermedios no petroleros 26.8%; de bienes de consumo no duradero 15.6%; de bienes de consumo duradero 3.1% y de bienes de capital 2.8% (datos para 1983, a partir de la producción bruta de la industria estatal). Más específicamente se detectan ocho ramas industriales que concentran el 85% de la industria estatal (refinación de petróleo y derivados, industrias básicas del hierro y del acero, petroquímica básica, azúcar, otros productos alimenticios, fertilizantes, equipo y material de transporte y vehículos automóviles).

GRÁFICA 3

MATRIZ DE ANÁLISIS DEL PORTAFOLIO DE ACTIVIDADES INDUSTRIALES -RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS-

GRADO DE DINAMISMO TECNOLÓGICO DEL SECTOR

GRADO DE DEPENDENCIA TECNOLÓGICA DEL SECTOR	BAJO	MEDIO	ALTO
BAJO	**-CRECIEMIENTO ESTABLE-** MODERACIÓN ADMINISTRATIVA.	**-OFENSIVA-** RECONVERSIÓN Y ASIMILACIÓN O INNOVACION TECNOLÓGICA.	**-OFENSIVA-** RECONVERSIÓN Y LIDERAZGO TEGNOLOGICO.
MEDIO	**-CRECIEMIENTO ESTABLE-** MODERACIÓN ADMINISTRATIVA.	**-OFENSIVA-** RECONVERSIÓN E IMPULSO A LA INVESTIGACION TECNOLÓGICA.	**-DEFENSIVA-** RECONVERSIÓN Y COINVERSION CON LIDERAZGOS TECNOLÓGICOS.
ALTO	**-PREVENTIVA-** ATENCIÓN PERSPECTIVAS DE CAMBIO TECNOLÓGICOS.	**-DEFENSIVA-** RECONVERSIÓN Y COINVERSION CON LIDERAZGOS TECNOLOGICOS.	DESINVERSION Y RETIRO.

[7] Véase Machado, Pérez y Delgado. "La estructura de la industria estatal 1970-1985", Economía Mexicana 7, CIDE, México.

Sin embargo, el análisis se amplía a otras doce ramas industriales, que en conjunto constituyen poco más de un 10% de la industria estatal, lo cual aproxima el análisis al 95% de la misma; además estas doce ramas adicionales representan cada una entre un 3 y un 28% de la producción bruta de cada rama industrial a la que pertenecen,[8] lo cual muestra la pertinencia de su inclusión.

Por otra parte, el posicionamiento que se hace de los sectores en la matriz de análisis, respecto al grado de dinamismo tecnológico, se realiza con base en estudios y tendencias comentadas por diversos autores.[9] En lo que respecta al grado de dependencia tecnológica, se utilizó el diagnóstico realizado por Unger y Saldaña[10] que detecta claras tendencias de dependencia tecnológica en actividades de bienes de capital, bienes intermedios y bienes de consumo duradero, mientras que en agroindustria, insumos estratégicos y bienes de consumo no duradero se observan mayores niveles de autonomía. Por último, el grado de madurez sectorial se define también con base en estudios y análisis anteriormente propuestos.[11]

En la gráfica 4 se ubican en la matriz los sectores donde la presencia de empresas públicas es considerable. El análisis de portafolio propuesto en este primer momento, se basa en datos para 1983; la lista de ramas industriales con presencia de empresas públicas se describe a continuación:[12]

Sectores con mayor presencia de Empresas Públicas (E.P.)

1) Azúcar.
2) Otros productos alimenticios.
3) Refinación de petróleo y derivados.
4) Petroquímica básica.
5) Fertilizantes.
6) Industrias básicas del hierro y el acero.
7) Vehículos automóviles.
8) Equipo y material de transporte.

---

[8] Ibídem.

[9] Véase por ejemplo: Villarreal, René, "Hacia el cambio estructural en la industria y el Comercio exterior", en Minian, Isaac, op.cit., Cabrero Enrique, "Modelo de análisis estratégico, para la empresa pública", Empresa Pública, Problemas y Desarrollo. Vol. 1, Núm. 1. CIDE, México, A.D. Little, "Stratégie et technologie", documento presentado en el "European Management Forun" de Daves en 1981.

[10] Unger y Saldaña, op.cit.

[11] Mismas referencias que en la nota 10.

[12] Fuente: Sectores seleccionados con base en datos presentados por Machado, Pérez y Delgado, op. cit. Datos para 1983.

Otros sectores con presencia relevante de E.P.

9) Carrocerías y partes automotrices
10) Papel y cartón
11) Resinas sintéticas plásticas.
12) Aparatos Electrodomésticos.
13) Aceites y grasas vegetales comestibles.
14) Tabaco.
15) Química básica.
16) Alimentos para animales.
17) Hilados y tejidos de fibras duras.
18) Muebles y accesorios metálicos.
19) Productos metálicos estructurales.
20) Hilados y tejidos de fibras blandas.

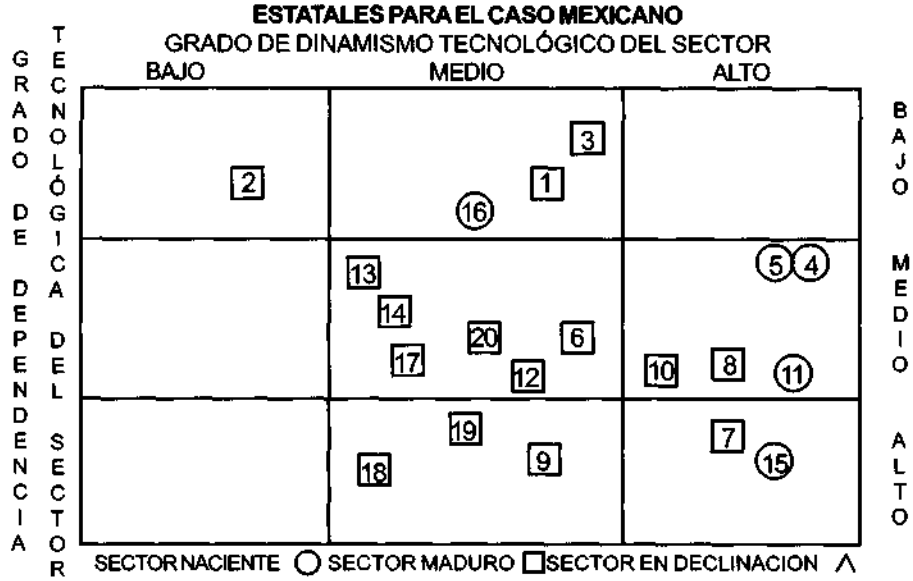
El análisis del portafolio de actividades industriales estatales muestra diversos datos que deben ser cuidadosamente analizados. Una primera observación surge del grado de madurez sectorial que presentan las actividades, evidenciándose una fuerte tendencia a la presencia en sectores maduros (quince de los veinte analizados). Esto plantea una necesidad estructural de reconversión prácticamente generalizada. Los cinco sectores restantes son sectores en crecimiento, lo cual implica fuertes inversiones en expansión y tecnología. No se detectó ningún caso de sectores en declinación.

En cuanto a las "zonas estratégicas", y este es un dato muy importante, se observa una fuerte concentración de las actividades en la denominada "zona crítica" (la mitad de las actividades analizadas), igualmente en la "zona de impulso mantenido" se concentran seis actividades más, quedando sólo cuatro de los veinte sectores con presencia importante de empresas públicas, en la llamada "zona de estabilidad".

La observación anterior muestra una situación vulnerable de las actividades industriales estatales ante una coyuntura de apertura y modernización. Sin embargo, también aparece con claridad un amplio espacio de oportunidades estratégicas para la consolidación de sectores mediante procesos oportunos de reconversión.

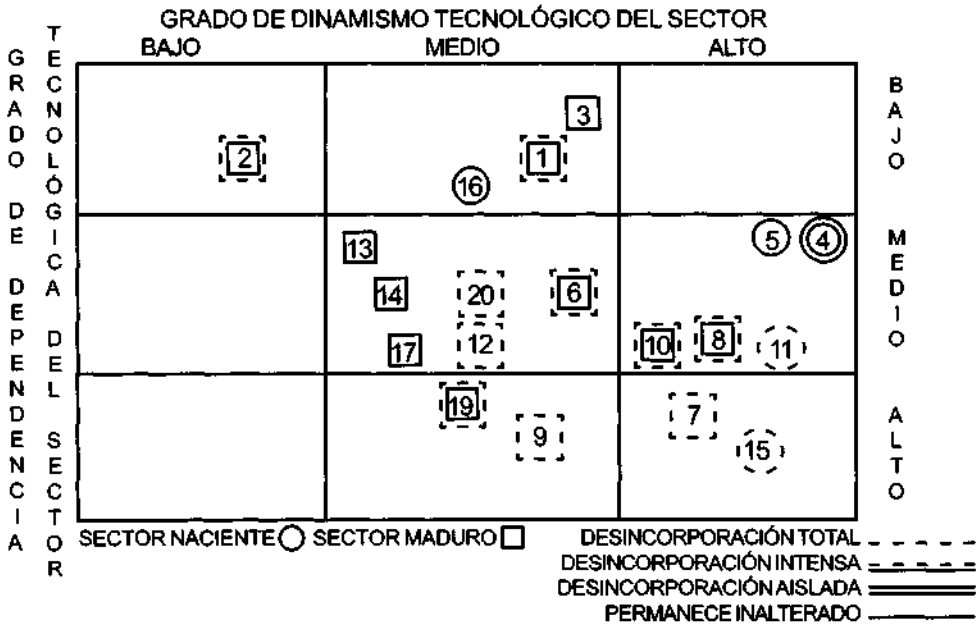
GRÁFICA 4

MATRIZ DE ANÁLISIS DEL PORTAFOLIO DE ACTIVIDADES INDUSTRIALES ESTATALES PARA EL CASO MEXICANO



GRÁFICA 5

MATRIZ DE ANÁLISIS DEL PORTAFOLIO DE ACTIVIDADES INDUSTRIALES ESTATALES FRENTE AL PROCESO DE REPLIEGUE ESTATAL



Cabe mencionar que la composición del sector paraestatal industrial no hay que observarla a la luz de una "mala planificación en la intervención". Por el contrario es necesario entenderla, como ya varios autores lo han señalado,[13] como la conformación, en parte, de una estrategia de intervención orientada a una política de sustitución de importaciones, y en parte, como una agregación de actividades no planificadas en operaciones "salvavidas". Todo esto además de las actividades propias a la soberanía nacional (llamadas estratégicas).

Por otra parte, se puede observar en la matriz diversos "grupos estratégicos", siguiendo la terminología de M. Porter.[14] Dichos grupos estarían compuestos por los sectores concentrados en las diversas áreas de la matriz.

ANÁLISIS DEL IMPACTO DEL REPLIEGUE ESTATAL

Cada uno de estos grupos estratégicos será analizando incluyendo la información relacionada al proceso de desincorporación de entidades paraestatal,[15] lo cual permitirá observar el sentido de la racionalización de la intervención estatal desde la perspectiva de la estrategia industrial del Estado. Se pretende, hacer una evaluación del impacto del proceso de desincorporación desde la estrategia de modernización que subyace en el mismo y no sólo desde la perspectiva económica.

Como se puede observar (gráfica 5) el gobierno asume una estrategia clara de repliegue en doce de los veinte sectores analizados. En seis de ellos es un repliegue parcial y en seis es un abandono total.

Realizando un análisis por grupos estratégicos surgen las siguientes observaciones:

En la llamada "zona de estabilidad" se podría conjuntar un grupo estratégico formado por sectores que se colocan en una postura cómoda y relativamente estable frente a un proceso de modernización (azúcar, otros productos alimenticios, refinación de petróleo y derivados y alimentos para animales). Aunque muy diferentes desde la perspectiva de su naturaleza productiva, estos sectores comparten un dominio tecnológico y tienen capacidad productiva sólida. En forma general para este grupo estratégico, parecería imponerse una estrategia de mantenimiento e incluso de ofensiva. En el caso de los

---

[13] Véase por ejemplo Acle y Vega, "La empresa pública desde dentro, desde fuera" Ed.Limusa, 1986, México, Arancibia y Pérez "La polémica en torno a las empresas públicas en América Latina" en Economía de América Latina. Núm. 3, México, CIDE.

[14] Porter, M. "Competitive Análisis-Techniques for analyzing industries and competitors",Nuevo York, Free Pross, 1980.

[15] Para la información de entidades en proceso de desincorporación se analizó: SEMIP, "Evolución del universo de entidades coordinadas por la SEMIP" coordinación general de Programación Sectorial, México. Pichardo, Ignacio "El proceso de desincorporación de entidades paraestatales" Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México.

alimenticios, la estrategia recomendable parecería ser la consolidación productiva y la integración. Para el caso del petróleo el liderazgo tecnológico y la investigación en productos sustitutos o derivados, y en azúcar la investigación en biotecnología.

Sin embargo, se observa que aun en este tipo de sectores se da retiro parcial (productos alimenticios, azúcar)[16] aún cuando los restantes permanecen inalterables.

En la "zona de impulso mantenido" se conjugan sectores diversos que se caracterizan por una situación de reacción necesaria frente al proceso de modernización. Se imponen estrategias ofensivas de reconversión e impulso a la investigación tecnológica.

Esta posición, relativamente sólida, se da en sectores donde hay una mínima suficiencia tecnológica en condiciones de dinamismo estable o previsible. El grupo de actividades estatales aquí ubicadas, tiene en común estar constituido por sectores maduros, donde la preocupación fundamental es satisfacer la demanda interna.

En los sectores de aceites y grasas vegetales, hilados y fibras duras se mantiene la presencia estatal inalterable; particularmente en éste último[17] aparece la urgente necesidad de instrumentar desarrollos tecnológicos y diversificación, para sobrevivir al embate externo (fibras sintéticas).

En lo que respecta a los sectores de aparatos electrodomésticos y fibras blandas, se observa un retiro total.[18] Finalmente dentro del grupo, aunque con una situación marginalmente diferente, está la industria básica del hierro y el acero. Este sector, más dinámico tecnológicamente y más dependiente que los anteriores, está al parecer emplazado a un intenso proceso de reconversión, debido a la caída en la demanda internacional del acero. Este sector ha sido uno de los más alterados en procesos de reconversión, por lo menos así lo sugieren las experiencias de otros países; sin embargo, el embate internacional y las innovaciones tecnológicas ubican a este sector en una posición muy frágil en el mediano y largo plazo; además es uno de los sectores más rígidos estructuralmente por las fuentes inversiones en capacidad instalada y por ser grande el volumen de las planillas de personal, esto indica que toda retracción o retiro paulatino acarrearía altos costos económicos y sociales. Una estrategia de modernización y actualización tecnológica

[16] Particularmente las desincorporaciones a partir de procesos de venta y en ciertos casos liquidaciones de empresas en su mayoría, de productos pesqueros. En lo que se refiere al sector azúcar principalmente las ventas y liquidaciones de un número considerable de ingenios.

[17] Cabe aclarar que en este sector Cordemex, la empresa de mayor peso, está oficialmente considerada en desincorporación como transferencia, sin embargo, dado que se mantiene como propiedad del sector público (Gobierno de Yucatán) no se considera como desincorporación para los fines de este trabajo.

[18] En electrodomésticos la totalidad de empresas estatales se someten a procesos de venta; destacan por su magnitud; Aceros Esmaltados, Acros, Estufas y Refrigeradores Nacionales y Manufaturera Corpomex. En lo que se refiere a fibras blandas es similar, aun cuando también se dan procesos de liquidación. Destacan en proceso de venta: Hilos Cadena, Avantram Mexicana, Grupo Textil Cadena y Otros.

parece ser la única vía para ubicarse oportunamente en la nueva estructura industrial, así como la diversificación a productos especiales con tendencias interesantes en la demanda.

La política de desincorporación en este sector ha sido intensa, salvo el caso de Fundidora Monterrey que se explicaría como parte del proceso de reconversión y ajuste a la demanda; la estrategia parece ser el retiro en productos especiales, esto es, la renuncia a una estrategia de impulso y diversificación y la conservación exclusiva de las empresas de insumo básicos.[19]

En la "zona crítica" se encuentran diversos grupos de sectores y empresas estatales, que aun cuando su situación es de alto riesgo, se contemplan en ciertos casos la posibilidad de implantar estrategias defensivas de reconversión con liderazgos tecnológicos. Sin embargo a la luz de la política de desincorporación, parecería claro un retiro intenso, en ciertos casos total, de esta área de la matriz.

En el caso donde se recomienda desinversión y retiro, efectivamente se ha dado un abandono de la participación estatal[20] (vehículos, automóviles y química básica). Este caso se justifica plenamente dado que es el grupo de actividades más vulnerable; está formado por empresas donde se depende demasiado tecnológicamente, efecto que combinado con características de fuerte dinamismo agrava la situación. Aquí no parecen existir opciones en el mediano y largo plazo aun con fuertes inversiones en tecnología.

En lo referente al grupo de actividades compuesto por sectores como carrocerías y partes automotrices y productos metálicos estructurales, a pesar de no ser de los más dinámicos actualmente, todo parece indicar que mediante automatización, robótica y diseño computacional CAD/CAM, se transformarán en el mediano plazo en sectores muy dinámicos. Para ambos grupos aparece como única alternativa posible la asociación con empresas extranjeras líderes en tecnología, estrategia que, aunque mantiene la dependencia al realizar coinversiones, garantiza la actualización tecnológica. Internacionalmente se observan marcadas tendencias a implantar este tipo de estrategias en estos sectores.

---

[19] Esto se infiere por el tipo de empresas sujetas a procesos de venta: Rassini, Siderúrgica Nacional, Tubacero, Tubería Nacional. Cabe mencionar que en este sector se ha dado una de las desincorporaciones de mayor magnitud: Fundidora Monterrey, en liquidación.

[20] El sector de vehículos automóviles fue prácticamente el "pionero" de la política de desincorporación con la venta de Vehículos Automotores Mexicanos y Renault de México, recientemente se abandona la participación totalmente mediante el proceso de venta del grupo DINA.

La política de desincorporación en este grupo es el abandono total del primer sector mencionado y la intensa desincorporación del segundo.[21]

Nuevamente se observa un "retiro anticipado" dejando de lado la posibilidad de convertir este tipo de sectores en palancas de modernización.

Finalmente se agrupan sectores que deberán diferenciarse en su análisis dado que, aunque se ubican en un mismo espacio, presentan situaciones cualitativamente diferentes.

La petroquímica y los fertilizantes son sectores con fuerte presencia en la estructura industrial y se ubican en un grupo estratégico que se caracteriza por un mayor dinamismo tecnológico, aun cuando se tiene dominio suficiente de la tecnología. Una estrategia del grupo deberá consistir en la consolidación de la autonomía tecnológica (fuertes inversiones en investigación) para mantener las ventajas fundamentales en el proceso de reconversión.

El proceso de desincorporación, en este caso, no afecta drásticamente la presencia estatal, salvo algunas desincorporaciones aisladas en el sector de la petroquímica básica. Este grupo estratégico constituye posiblemente la actividad estatal que ofrece mayores perspectivas de desarrollo en el proceso de modernización e inserción, en la nueva dinámica del capitalismo internacional.

Sin embargo, también en el sector de la petroquímica existe la posibilidad de que, dado un proceso de reclasificación de productos a la petroquímica secundaria, se profundizara la desincorporación que hasta el momento solo ha sido aislada; esto significaría la renuncia del gobierno mexicano a conducir la modernización aún en este tipo de actividad.

En cuanto al grupo de actividades restantes (equipo y material de transporte, papel y cartón, resinas sintéticas plásticas), se impone una estrategia defensiva de reconversión y coinversión. Particularmente el sector de resinas sintéticas, sector naciente, requiere de inversión sobre todo en tecnología para disminuir los niveles de dependencia tecnológica.

La política de desincorporación muestra un abandono total de la resinas sintéticas y un intenso proceso de desincorporación en equipo de transporte, papel y cartón.[22]

---

[21] Destacan las ventas de: Torres Mexicanas, Estructuras de Acero Balsa Rassini, entre otras, en relación al sector de productos metálicos. En carrocerías y partes: Atsugi, DINA Motores, Sidena, Motores Perkins, Manufacturera Mexicana de Partes de Automóviles.

[22] En el caso de resinas destacan las ventas de: Hules Mexicanos Poliestireno y Derivados, Fibras Nacionales de Acrílico, entre otras y la liquidación de otras. En equipo de transporte: Fundiciones de Hierro y Acero, Accesorios Tubulares, Bicicletas Cóndor, Astilleros de Ensenada Además de algunas liquidaciones. En papel y cartón Industrial de Atenquique, Manufacturas Car-Ga entre otras además liquidaciones.

CONSIDERACIONES FINALES

La empresa pública industrial es una herramienta de política estatal. En la historia reciente de México ha contribuido al desarrollo económico mediante la sustitución de importaciones y generación de actividades periféricas no estatales: ya sea como oferente o como demandante. Igualmente ha contribuido al desarrollo desde la perspectiva social mediante el empleo y el impulso a actividades relacionadas al desarrollo regional. Lo cierto es que ante un proceso de modernización y cambio, la empresa pública industrial mexicana requiere un replanteamiento urgente.

Un replanteamiento que haga énfasis en la reestructuración organizacional y administrativa de las empresas, permitiendo una flexibilidad necesaria en la gestión y en los procesos decisorios. Es decir una autonomía real del grupo directivo en los ámbitos de planeación, estrategia, financiero y tecnológico principalmente.[23] La estabilidad de grupos directivos[24] y equipos de trabajo y el apoyo financiero en una fase de investigación tecnológica intensa, complementan los esfuerzos iniciales mínimos a realizar. Cabe señalar que las propuestas mencionada anteriormente se han venido formulando desde hace tiempo como elementos deseables sino prácticamente la única alternativa posible, una vez que el modelo de gestión tiende a agotarse y por tanto a inhibir el impacto de las empresas en un contexto dinámico y complejo.

Otra fase del necesario replanteamiento de la empresa industrial estatal lo constituye la reestructuración de sistemas productivos y tecnológicos, es decir la reconversión. Sólo mediante el redimensionamiento de unidades productivas y la actualización tecnológica, se puede subsistir ante la revolución industrial del capitalismo contemporáneo y sus características de competitividad. Sin embargo, a la luz de la política de desincorporación de entidades paraestatales, ejecutada en los años de 1982 a 1988, parecería desprenderse una estrategia de participación estatal en el proceso de modernización más o menos clara.

a) Se observa una nítida renuncia, por parte del Estado, a asumir la carga de la conducción del proceso de modernización. No solo por el hecho de que no crea nuevas actividades, sino porque no mantiene las existentes aun cuando algunas de éstas podrían constituir parte del eje medular de una política de modernización,

---

[23] Véase un análisis detallado en Cabrero, Enrique, "Procesos decisorios y estructura de poder en la empresa pública", Empresa Pública, Problemas y Desarrollo, vol. 1, núm. e 1986, CIDE, México.

[24] Al respecto se ha realizado un estudio que muestra claramente los altos grados de movilidad sobretodo en los noveles estratégicos y directivo. Cabrero, Enrique "El empresario público mexicano. Sus perfiles de formación y trayectoria profesionales" en prensa, CIDE, 1987.

dadas sus características tecnológicas y de "efecto multiplicador" desde la perspectiva industrial que podrían general en otros sectores periféricos.[25]

Por lo tanto se asume una estrategia de complementación argumentándose, más bien, la liberalización.

b) La condición que podría explicar la adopción de una estrategia de este tipo estaría dada por la situación de endeudamiento externo y la astringencia de recursos financieros del sector público. Sin embargo, a partir de las experiencias internacionales observadas, el Estado en cualquier caso, ha apoyado el financiamiento del proceso vía fomento crediticio y en políticas de equilibrio del costo social. Con el hecho de no constituirse en el pivote de la modernización, solo se aligera marginalmente el requerimiento de recursos financieros.
c) Uno de los saldos de la política de desincorporación, es la reducción del espacio de maniobra del Estado sobre todo frente a su capacidad de incidencia en la política de desarrollo industrial del país, situación que se agudiza en un proceso de modernización. Los altos niveles de dependencia tecnológica en los sectores susceptibles de modernización y en aquellos de intenso dinamismo, no permite clarificar hacia donde se deberá orientar el proceso. De hecho no hay suficiente claridad respecto al perfil tecnológico sectorial del país, ni respecto a los sectores donde se tienen potenciales capacidades de innovación y liderazgo tecnológico.

Esta situación de indefinición y falta de claridad de una estrategia sectorial y subsectorial frente a la modernización, deja en situación de alto riesgo y vulnerabilidad a la estructura industrial nacional, ya que tanto el Estado, mediante la desincorporación, como el sector privado nacional que preferentemente va a sectores de bajo riesgo, renuncian al liderazgo del proceso. Al parecer es el sector de empresas transnacionales el que asume el liderazgo en los sectores tecnológicos de punta, en bienes de capital. El riesgo de una estrategia de modernización basada en la política de redespliegue industrial de las economías desarrolladas (maquila) es alto; no debe olvidarse el hecho de que el dinamismo tecnológico puede modificar constantemente estas tendencias, de tal forma que un sector que hoy busca abatir el costo de mano de obra, en el corto plazo, vía automatización, se transforma radicalmente perdiendo las ventajas en costo de mano de obra. Además esta opción estratégica no da posibilidades de avanzar en el factor clave de la competitividad mundial en la actualidad: la tecnología. Es decir, que los beneficios del redespligue industrial son aparentes, dado que el país receptor ni mantiene un dominio de la tecnología, ni tiene capacidad de mantener las actividades en el largo plazo.

[25] Se hace referencia principalmente al retiro en: aceros y productos especiales, actividad más dinámica del sector siderúrgico; metal-mecánica; máquinas-herramientas; parte de la fabricación de equipo y material de transporte; y el riesgo de una mayor desincorporación en petroquímica básica.

Un último aspecto a mencionar en este punto es que, aun cuando la desincorporación se ha dado en muchos de los casos como venta de todas o parte de las acciones, es indudable que se pierda la capacidad amplia de conducción. Además una de las estrategias previsibles de algunas de estas actividades en manos privadas, ya sean nacionales o extranjeras, podrá ser la "cosecha de beneficios" vía desinversión paulatina para su posterior venta o liquidación; sobre todo en aquellas actividades que requieren altas inversiones en situación de alto riesgo.

Por todo lo mencionado anteriormente, el reto de la modernización industrial en México se sugiere complejo e incierto. El riesgo que implica la inserción en la dinámica productiva, tecnológica y comercial del capitalismo internacional sin una estrategia clara, y sin la participación del agente que históricamente ha sido el líder en la conducción industrial (el Estado), es alto. Hasta ahora el Estado indudablemente ha sido el promotor del desarrollo en México. Es el que ha asumido el costo de la industrialización, el que ha subsidiado el período de maduración del sector privado nacional, y en última instancia el estratega de la industrialización; es necesario aceptar este hecho, independientemente del éxito o fracaso de la política, ya que a partir del proceso de desincorporación de empresas públicas, nos enfrentamos a un nuevo escenario.

Parecería recomendable profundizar la reflexión acerca de la magnitud orientación acerca de la magnitud, orientación y definición de estrategias, antes de continuar con la intensificación de la desincorporación de actividades estatales; política que desde la perspectiva del desarrollo industrial y la modernización, puede arrojar saldos y costos considerables en el mediano plazo.

El repliegue estatal, característico de la evaluación reciente del capitalismo mundial, tiene al parecer un impacto de alto riesgo en la disminución de la capacidad de conducción del modelo de desarrollo industrial de cada país. La evaluación hasta ahora ha sido sólo de carácter ideológico, económico, y financiero.

Sin embargo cabría incorporar al análisis, siguiera en algún momento, un argumento ya casi olvidado: la soberanía del modelo de desarrollo de cada país.

RAP 76, enero-abril de 1990

UNA TENDENCIA MUNDIAL: LA PRIVATIZACIÓN

Elena Jeannetti Dávila

A principios del siglo a la mayoría de los ciudadanos el conocimiento del Estado les era indiferente. La administración pública constituía para ellos una realidad confusa que se hacía presente sólo en una creciente burocracia. Las relaciones ciudadanía-burocracia se concretaban en pocas actividades tales como: correos, policía y los más elementales servicios municipales de limpieza de calles, panteones y mercados. Sin embargo, para esa época ya la idea privatizadora había aparecido en el texto de los teóricos. En Inglaterra, Wagner pugnaba por el adelgazamiento de la burocracia y la descarga de las responsabilidades gubernamentales en manos privadas sin resolver y entender bien lo que significa la privatización: sus aspectos positivos y negativos, sus consecuencias a diversos plazos, así como el cúmulo de principio normativos que desencadena aunados al control estatal ineludible que requiere.

Hoy el fenómeno privatizador se liga más a la voluntad política del gobierno que a una necesidad administrativa ingente, y responde a una tendencia de envergadura mundial en la que aparecen los factores económicos y comerciales como motores de la misma, más que la impericia e ineficacia del servicio público. De ahí la importancia de su reflexión.

Analizar su definición, su justificación, sus alcances y motivaciones son tarea obligada para los estudiosos de la administración.

Indudablemente privatizar no tiene el mismo significado en todos los países dadas las diferenciadas estructuras constitucionales y políticas, así como el *status* económico y social de cada uno de ellos. Basta como ejemplo comparar la idea francesa de la que se tiene en el Reino Unido. Algunos tratadistas como Françoise Dreyfus advierten que en Francia el problema lo plantea la estatización o desestatización, la nacionalización o desnacionalización, en función directa a la inversión oficial. En cambio en el Reino Unido se trata de un cambio conceptual del papel que el sector público juega en relación a la sociedad, en el que, indiscutiblemente este sector se contrae en beneficio directo de la sociedad.

En nuestros días el llamado "Tatcherismo" se significa por:

1. La desregulación. Medio que elimina buena parte de los controles oficiales a favor de la producción privada de bienes y servicios.
2. Por la desincorporación de entidades públicas mediante la venta de acciones a una empresa privada existente.
3. La venta de bienes de inversión a particulares.
4. La contratación privada de servicios, tales como mantenimiento y aseo.
5. Por la eliminación del sistema de subsidios.

6. Por el principio que invoca que el cliente "es el rey".
7. Por el abandono del sistema de méritos por el de "audacia" mercantil.
8. Por el adelgazamiento del cuerpo burocrático.

En el Reino Unido la privatización parece ir de la mano, señala Kendrik de Ru, con una revolución cultural dentro de la administración pública en la cual prácticamente todas las actividades del Estado pueden ser privatizadas, con base en la idea que se tenga del Estado, tendencia sin embargo que no elimina del todo la posibilidad regresiva.

Las corrientes privatizadoras buscan someter los programas gubernamentales a las leyes del mercado, de la técnica, y de las finanzas, como es el caso de la NASA en Estados Unidos de Norteamérica. En cambio en Italia existe un verdadero abanico entre las empresas 100 por ciento públicas y las privadas, dando lugar a la economía mixta, así como a la creación de 'sociedades nacionales' de servicio público que obedecen a firmas privadas sectorizadas para su control, en las cuales un órgano gubernamental puede inclusive poseer parte de las acciones.

Contrariando estas tendencias, en Canadá persiste la idea de no restarle facultades al Estado. En este país se prefiere seguir el camino del fortalecimiento de la empresa pública en el contexto del desarrollo, profesionalizándola más, antes que delegar la responsabilidad económica al sector privado.

Por otra parte la desincorporación por el sistema de venta de empresas públicas tiene una finalidad y un tratamiento muy distinto en los países industrializados de aquellos en vías de desarrollo, dada la ausencia o presencia de capitales privados, sean nacionales o extranjeros.

Todas las corrientes privatizadoras, cabe destacarlo, exigen una reorganización funcional y por lo tanto ampliar la regulación específica de las mismas mediante una reglamentación a través de la cual el Estado afirma su papel rector de la economía.

La privatización desde un punto de vista teórico, ideal y simplista permite disminuir la burocracia y hacer a las empresas más competitivas, rentables, o eficientes, sometidas a las leyes del mercado. Sin embargo es una realidad probada las fluctuaciones, los vaivenes, las deficiencias e irregularidades del mercado que obligan a países pobres o ricos a una permanente intervención estatal a su favor o a su rescate, y ponen en entredicho las bondades teóricas del sistema. Si hoy día la privatización ha perdido mucho de su anterior polémica ideológica se debe a las presiones del Banco Mundial, los Bancos de Desarrollo y otras muchas instituciones similares, que favorecen e impulsan la confianza en las empresas privatizadas y manejan a su antojo las deudas públicas.

Examinando los terrenos socialistas, la privatización todavía no ha recorrido mucho camino en la Unión Soviética, aunque ya había sido tolerada bajo el mandato de Vladimir Lenin.

En la actualidad el gobierno central soviético lo permite, ejerce para ello un control con base en el suministro de materias primas, una legislación impositiva y dispositivos reguladores muy estrictos, lo que disminuye mucho su perfil y características genuinas.

Existe la paradoja y la tendencia, tanto en las economías de mercado como en la de los estados socialistas, que apoyan la propensión al bajo rendimiento y tienen presente el planteamiento que responde a los resultados de la gestión, "si ésta se vuelve excesivamente insuficiente se probará el otro sistema" creando una cadena de alternancias.

Es hasta 1983 que por vez primera aparece, en el diccionario inglés el vocablo privatización, debido al peso de la tendencia mundial y a su constante concurrencia.

Es una realidad actuante que la empresa privada existe en todos los sistemas económicos dada su capacidad de tomar decisiones técnicas más rápidamente que las empresas estatales y bajo una menor presión política, hechos que idealizan su presencia marginando totalmente su incapacidad de beneficio colectivo. Por ello la opción alterna siempre permanece presente y queda a prueba desde el punto de vista ideológico, en relación directa con el resultado político y económico pues la privatización conduce, en todos los casos, a un desposeimiento del poder burocrático. Innumerables veces, lo registra la historia económica de los países, las ventajas que se imputan a la actividad privada son exageradas y la versión de su perfección económica muy dudosa. A pesar de ello la privatización en todas sus modalidades está siendo defendida en las naciones occidentales, comunistas y tercermundistas, como alternativa a las diferentes empresas públicas o por razones neoliberales, sin embargo, no hay un modelo de gestión que en su esencia conlleve en forma inherente la eficiencia y la producción de bienes y servicios de mejor calidad, oportunidad y conciencia social.

En cambio sí los hay demostrando su imperfección y altos costos, que obligaron en un momento dado a su rescate estatal; por ello, se hace necesario considerar las motivaciones que condicionan al fenómeno.

Los motivos positivos que ordinariamente se invocan pueden agruparse en cinco categorías:

1. La privatización favorece la eficiencia y limita el papel del Estado, reduciendo el tamaño de la burocracia, e impulsando la competitividad comercial.
2. La privatización aligera el presupuesto gubernamental y el papeleo propio del servicio público y permite una mayor flexibilidad en el uso de los recursos financieros.
3. La privatización permite el libre juego accionario en el mercado bursátil.
4. El Estado, al liberarse de ciertas cargas, concentra sus esfuerzos en aquellos programas esenciales para el desarrollo y la protección ciudadana.

5. Al aligerar el peso financiero, el Estado, mediante la venta de empresas públicas, obtiene dinero fresco que le permite afrontar necesidades imperiosas frente a la deuda externa y ante la crisis económico-social que reclama soluciones inaplazables.

En contraparte, la crítica señala varias desventajas:

1. La inversión privada debe canalizarse a proyectos fundamentales de gran visión para activar realmente a la economía en lugar de destinarla a la adquisición de empresas públicas que se desempeñan con números negros o rojos.
2. En los países en desarrollo el comportamiento del mercado se agudiza, es inevitable e incierto y no garantiza la estabilidad económica. La economía local está siempre sujeta a los imponderables externos, los que destruyen previsiones y planes de desarrollo.
3. El poder de compra, en estos países, se encuentra concentrado en pocas manos, favoreciendo solamente a un grupo poseedor del poder económico en detrimento de la casi totalidad de la población, la que cada día se empobrece más.
4. El poder económico crea una clase dominante que por diversos caminos presiona políticamente al poder estatal, condicionándolo con sus acciones reivindicatorias.
5. La inversión extranjera, a largo plazo, puede desestabilizar definitivamente a la economía nacional.
6. El sector privado no está comprometido con la ciudadanía, ni con la democratización en la toma de decisiones, ni siente que éstas sean responsabilidades propias de su condición económica.

En realidad la privatización es un acto político de alta sensibilidad más que una reforma o un cambio estructural administrativo profundo. La ubicación de una empresa en el ámbito privado o público en sí no tiene la menor importancia, lo que sí la tiene es el grado de productividad y rendimiento que se obtenga en un momento dado en beneficio de una economía competitiva en el interior de un país y ante el mercado internacional. Curiosamente las crisis económicas en casi todos los países han querido resolverse con dos posiciones diametralmente opuestas: inicialmente estatizando las empresas no rentables, o en la modernidad reprivatizando a las mismas después de haber efectuado su saneamiento.

LA DESINCORPORACIÓN ESTATAL

A la privatización con frecuencia se le equipara con la desincorporación de entidades paraestatales, siendo que la primera es un concepto filosófico que implica cambios administrativos, sociales, jurídicos y políticos por razones exclusivamente económicas.

La desincorporación por su parte difiere de país a país dependiendo de la filosofía política que se practique, en relación a la creencia de si el sector estatal debe o no ser demasiado grande y que realice demasiadas actividades empresariales o no.

En algunas naciones industrializadas la desincorporación se contempla como un vehículo para llevar la propiedad de acciones a los niveles populares, como en el caso del gobierno provincial de la Columbia Británica, o el de Turquía cuando en 1983 creó certificados de participación de utilidades, o bonos, sobre el Puente del Bósforo y la presa de Kebán, poniéndolos a disposición de la ciudadanía, en un acto trascendente dando lugar a la "economía social compartida".

En algunos países industrializados se ha postulado, con insistencia, que la propiedad particular conduce a una administración ideal, innovadora, dinámica y eficiente, lo que permite que el precio social de desestimar o reducir la mano de obra, cerrar unidades o plantas, se justifica con las expectativas financieras fincadas en el costo-beneficio inmediato, añadiéndole también como justificación la reducción en los compromisos crediticios que impactan al gobierno.

Resultan importantes los desafíos que la desincorporación y la privatización plantean en los países en vías de desarrollo. Si los países industrializados imprimen dinamismo a su economía pública mediante el traspaso de las entidades que no generan mayores utilidades, el caso no es el mismo, por el costo político y social que el hecho significa, en países como el nuestro.

M. Shirley señala que en los países industrializados las empresas desincorporadas "se insertan en una economía dominada por el sector privado y un medio de políticas bien estructuradas; es decir, leyes impositivas estables, un sistema reglamentario bien establecido y comprometido, un gran sector industrial (o de servicios) con numerosas empresas y, en la mayor parte de los casos, un grado razonable de competencia, lo que no ocurre en los países en vías de desarrollo cuyas circunstancias económicas son del todo diferentes". A pesar de consideraciones tan valiosas como la anterior la desincorporación de entidades paraestatales en sentido estricto o empresas públicas en sentido lato es materia muy nueva aun en el caso de los países industrializados. Se carece de experiencia, de auténtica evaluación de resultados para llegar a conclusiones firmes. La tarea es importante, insoslayable, merece sin duda un análisis y seguimiento fríos profundamente racionales.

En esencia la privatización de la propiedad es el elemento primordial de los programas privatizadores que implican la venta de capital social, pero que permiten que el gobierno mediante los procedimientos de estatización y tomando en cuenta las causas públicas, pueda retomar la propiedad, si históricamente así lo decide.

El término privatizar significa cambios en el orden jurídico formal, en el funcional, en el normativo administrativo y específicamente en el económico cuando entra en juego de manera significativa la economía de mercado. Implica una limitación gubernamental, dado que en la realidad no existe un mercado auténticamente libre sino un mercado regulado en mayor o menor grado por el Estado, lo que plantea el cuestionamiento: ¿cuándo una tarea económica debe ser exclusivamente gubernamental? ¿Cuándo debe o deja de serlo? ¿En qué proporción el Estado debe participar?

A. Walravens señala que en esta materia existen motivos, realidades y mitos. Un motivo o factor importante es el fortalecimiento y recuperación económica mediante una descarga hacia el otro sector de la carga financiera, operativa y organizacional en un momento coyuntural.

Dentro de los mitos el más importante es el de la reducción burocrática y recordemos que con frecuencia el servicio público sirve de pararrayos. Señala también el autor: "La burocracia es el enemigo perfecto. Es suficientemente abstracta para colocarse dentro del sistema de valores de una persona, desde la ira del contribuyente por la complejidad del código en materia de ingresos hasta el disgusto del ecologista por las concesiones hechas en las normas de calidad del aire". Más aún, dice Charles T. Goodseil, "jamás desaparece, nunca deja de estar a la mano como enemigo perfecto, causa y efecto de todos los males gubernamentales y ciudadanos".

A su vez y a juicio de todos los movimientos políticos: "el gobierno y su administración son por principio antisociales". Mito que conduce a favorecer a ciegas a la demanda desincorporadora o privatizadora concediéndoles *a priori* una fuerza inconcebiblemente mágica: "ellos sí son capaces".

La desincorporación bien entendida no implica necesariamente una reducción directa y sustancial de las tareas gubernamentales, sino más bien exige su transparencia y racionalidad, favoreciendo que quede en manos del Estado únicamente lo intransferible por estratégico o prioritario.

Ambas tendencias no deben servir de medicina a las patologías burocráticas, sino de tónico y redefinición de lo que es sustancial al poder político para la buena marcha del Estado. A largo plazo ambas políticas deben tener por resultado la disminución del personal ejecutivo y burocrático, la reducción de las tareas gubernamentales a tan sólo la planeación general para el desarrollo, la legislación inherente, el control indispensable, más la vigilancia de las políticas económicas y sociales que den coherencia a todo el sistema.

La privatización en la concepción de la modernidad no siempre y exclusivamente debe incidir en el mercado, sino que puede y debe hacerlo en el núcleo de actividades gubernamentales como es el caso de los servicios municipales como los de recolección de basura y de vigilancia para mencionar sólo dos sencillos y claros ejemplos.

Pero la privatización y la desincorporación conllevan graves consecuencias que no deben tampoco ignorarse en el fiel de la balanza decisoria. Afectan principalmente personal técnico al modificarse las relaciones laborales y su rendimiento, algunos informes y estadísticas de casos estudiados reportan que su comportamiento empeora en lugar de superarse.

Varios autores señalan que al evaluar la privatización y la desincorporación en algunos países europeos éstas han sido más bien "una ruta de escape que el propio gobierno ocasiona", y con ello resuelve la necesidad real de llevar a cabo una profunda reorganización dentro del aparato público a fin de eliminar la incompetencia administrativa, profesionalizándola mejor.

Cabe señalar que es una consecuencia insoslayable la concentración que puede darse dentro del sector privado como resultado de estas tendencias, lo cual afecta directamente a las pequeñas y medianas empresas haciéndolas víctimas potenciales de los nuevos modelos de monopolio, o poniéndolas fuera de la legalidad, en la economía subterránea, o acabando con ellas.

Cabe también señalar que cuando la iniciativa privada o social ejecuta tareas administrativas públicas, debilitan la imagen gubernamental acarreando corruptelas y privilegios ciudadanos incompatibles con la vida democrática e igualitaria que sí garantiza el Estado moderno.

Ahora bien, las soluciones a estas premisas y sus consecuencias dependen en buena parte del tipo de diagnóstico que se efectúe sobre las causas reales y básicas de la actual situación en el sector paraestatal y en la dimensión, general, del servicio público central, resultado y producto de problemas estructurales y de soluciones coyunturales, y la determinación de cuándo el Estado se ve obligado a crear y utilizar instrumentos para motivar el desarrollo y acelerar la economía nacional.

EL CASO DE MÉXICO

El desarrollo del sector paraestatal tiene una evolución histórica diferente en cada país. El caso de México ha sido ampliamente estudiado, relacionado, discutido y analizado, basta mencionar como ejemplo el caso de los ferrocarriles, que el gobierno recibió y rescató descapitalizado y obsolescente y su recuperación ha sido prácticamente imposible, dada la permanente y creciente demanda del servicio, sin olvidar su categoría prioritaria y la atención política y económica permanente que merece.

El Estado mexicano no ha sido por principio un mal administrador, baste considerar el progreso bancario. Ni es válido el argumento teórico que considera que el propietario privado no puede ser reemplazado en sus intereses por un burócrata por bien intencionado y capacitado que sea. Es cierto que se requiere talento gerencial en los servidores públicos pero éste existe potencialmente. El Estado no es por sí un mal empresario, lo que se

cuestiona es si debe serlo convirtiéndose en actor de la economía en lugar de rector de la economía. Es dentro de este enfoque donde debe centrarse el cuestionamiento de la decisión política pública. No debe olvidarse que la producción pública es una alternativa a la regulación de la producción privada.

El Estado no puede caer en la demagogia del liberalismo a ultranza. Es fácil privatizar desde las aulas o los medios de comunicación, pero muy difícil hacerlo desde la óptica y acción del gobierno. El redimensionamiento estatal pone en evidencia que a la privatización y a la desincorporación no debe vérseles como una panacea, sino más bien como medidas estratégicas dentro de un enfoque de modernidad a fin de dejar el espacio necesario para que la función pública logre un grado razonable de eficiencia, productividad y rentabilidad. Lo que requiere una filosofía política bien definida y oportuna.

FILOSOFÍA ESTATAL MEXICANA EN LA MATERIA

En las últimas cinco décadas la participación del Estado mexicano en la economía coadyuvó a realizar obras indispensables de infraestructura, a favorecer a grupos marginados en materia social, a fomentar la riqueza cultural y en el orden político a lograr la cohesión de la nación.

Dentro de ese marco de ideas la empresa pública mexicana fue un sólido apoyo a la industria en general. Las entidades del sector paraestatal se multiplicaron en los últimos 50 años para suplir deficiencias, fracasos o desempleo, especialmente cuando ningún sector cubría el vacío. Mas su crecimiento fue desordenado y desmedido, provocando, asimismo, el abultamiento de la burocracia estatal, generando en la mayoría de los casos ineficiencia y poca productividad. Esta realidad ha obligado al gobierno mexicano a tomar medidas drásticas, racionalizar al sector, a retener sólo aquellas empresas que son estratégicas o prioritarias, a las que es necesario administrar bajo los modernos conceptos de eficiencia y rendimiento, sin que dejen de cumplir los objetivos socioeconómicos para los que fueron creadas, estableciendo a la vez su compromiso y vinculación al plan de desarrollo nacional.

Partiendo del reconocimiento de las áreas estratégicas en las que por mandato constitucional el Estado debe participar directamente en la prestación de bienes y servicios a la comunidad, se delimitaron en el sexenio gubernamental pasado, las otras áreas en las que las entidades resultan de carácter prioritario, marginando a las restantes para su desincorporación mediante procesos tales como los de fusión, liquidación, transferencia y enajenación a los otros sectores: el privado o el social. Con estas medidas se ha ido logrando el cambio estructural del servicio público y el ajuste económico de la participación estatal.

Cabe señalar que con estas medidas se está realizando un esfuerzo que se presta a la controversia y a la diversidad de opiniones pero que constituye, indudablemente, una actividad selectiva importante en relación a la participación expansiva de decenios atrás.

En México el sistema nacional de planeación democrática constituye el instrumento que imprime racionalidad, solidez, dinamismo, permanencia y equidad a todas las medidas y programas de la administración pública federal moderna, y precisa la vinculación de ellos al Plan Nacional de Desarrollo.

En junio de 1984 el Ejecutivo Federal publicó el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior. Este Programa señala: "que en las áreas prioritarias el Estado impulsará a los particulares para que participen y solamente considerará la conveniencia de intervenir directamente en atención a los intereses nacionales y cuando los particulares no puedan, o no deseen concurrir en dichas áreas".

El Programa contiene la actual filosofía estatal en materia de administración pública, al precisar áreas estratégicas, de concurrencia prioritaria y otras de concurrencia complementaria, subrayando la necesidad de sanear y modernizar al sector paraestatal siempre dentro de un sistema de economía mixta, "en busca de un Estado menos grande pero sí más fuerte y eficiente".

La misma filosofía implica un estricto apego a la legalidad en los procesos de desincorporación de las entidades paraestatales. El marco normativo jurídico surge de las leyes y reglamentos que en forma general o específica son relativos a su formación, estructura, operación y desincorporación. El procedimiento que de este marco normativo se desprende debe permitir a todos los órdenes de gobierno involucrados actuar en el ámbito de sus responsabilidades. En el caso de la enajenación se confirió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la responsabilidad única de coordinar, supervisar y ejecutar la enajenación de las entidades paraestatales, lo que permite una mayor claridad en el procedimiento.

PROCEDIMIENTO Y RESPONSABILIDADES PARA LA DESINCORPORACIÓN

Por instrucciones precisas del Ejecutivo Federal se ha determinado un estricto sistema procedimental, que obliga en cada caso a integrar un expediente de las empresas vendidas, o en venta, en el cual debe incluirse una sección especial sobre cada una de las fases del procedimiento y en donde se deja constancia documental y una amplia fundamentación.

Copias del expediente deben pasar a los archivos de la Presidencia de la República, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la dependencia coordinadora sectorial, y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, así como a la Sociedad Nacional de Crédito que funge como agente en la enajenación.

La dependencia coordinadora del sector de que se trata, en uso de las facultades que le confiere la ley, debe presentar ante el Ejecutivo Federal la propuesta de desincorporación o privatización estableciendo los lineamientos de venta y las políticas a seguir, como resultado del análisis y revisión de las empresas que integran el sector. Evaluando la

necesidad de su control, su posible integración a cadenas productoras, la competitividad a nivel mundial y el beneficio a los consumidores nacionales. De manera muy importante a la capacidad de los inversionistas nacionales para hacer frente al manejo privado o social de las mismas.

CAMBIO ESTRUCTURAL Y PARTICIPACIÓN MINORITARIA DEL ESTADO

La desincorporación responde a la búsqueda de cambios profundos en la estructura. Las recomendaciones de la dependencia coordinadora deben obedecer a diversas necesidades como son: el trato preferencial a determinados grupos sociales, o bien en relación a los avances científicos con el fin de que los nuevos inversionistas promuevan la integración de nuevas tecnologías; a la integración de expertos con el fin de lograr niveles competitivos innovadores, así como a la materialización de proyectos fundamentales ya iniciados pero sin la capacidad económica del Estado para concluirlos.

Se ha considerado, asimismo, conveniente que el gobierno federal mantenga una participación minoritaria y aún mayoritaria cuando el Estado es el principal o único productor, o bien cuando su presencia es necesaria para inducir a los nuevos grupos de inversionistas expertos en la tecnología moderna aplicable, como son los casos de Mexicana de Aviación y de Teléfonos de México.

Pero en todos los casos se deben evitar los monopolios privados, cuidando que la desincorporación no favorezca en ninguna forma este fenómeno.

LA COMISIÓN INTERSECRETARIAL GASTO-FINANCIAMIENTO

Esta Comisión evalúa la procedencia de la recomendación, así como la factibilidad de manejo fuera del control directo por el Estado, y asimismo, evalúa la situación financiera de la empresa en venta, la magnitud del saneamiento financiero que requiere y la importancia de eliminar el proteccionismo excesivo, el monto de los subsidios directos e indirectos, los precios diferenciales y los créditos preferenciales.

Obteniendo el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial Gasto-Financiamiento, y en virtud de las facultades que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto gestiona el acuerdo del Ejecutivo Federal, notifica el resultado y la procedencia de enajenación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y a la Secretaría coordinadora del sector, designando a la Sociedad Nacional de Crédito que fungirá como "agente de venta", institución que a partir de ese momento se encarga del manejo bursátil.

La Sociedad Nacional de Crédito debe formular las estrategias y el "prospecto de venta" reflejando la situación real de la empresa, a fin de delimitar las responsabilidades del gobierno federal como vendedor. Tiene la obligación permanente de cuidar los derechos de terceros.

Formalizada la compra-venta; mediante la realización previa que selecciona la mejor postura aceptada, y una vez cubiertos todos los procedimientos que la legislación respectiva señala, la Secretaría de Programación y Presupuesto notifica la desincorporación o venta al Congreso de la Unión y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, concluyendo así el procedimiento que transforma la estructura administrativa federal, y reduce, sensiblemente, para satisfacción de muchos, el carácter empresarial del Estado. Realidad fuertemente cuestionada por muchos doctrinarios del Estado, así como por militantes de varias corrientes ideológicas.

Los resultados de la desincorporación de entidades paraestatales y en particular la venta de las mismas, adquirirán su dimensión e importancia sólo a largo plazo, ya que la promoción del cambio estructural de la administración pública, y la modernización del aparato productivo y distributivo, tendrán por medida su contribución al desarrollo del país. Hacer una evaluación inmediata resulta peligroso pues los tiempos de ajuste requieren pasar de lo cuantitativo a lo cualitativo de los fines perseguidos.

RESULTADOS

El Estado mexicano se ha liberado de importantes recursos humanos, financieros y técnicos y ha conseguido para el año de 1990, fortalecer sensiblemente sus actividades estratégicas y prioritarias. Ha fortalecido su vínculo con los sectores social y privado. Ha querido sumarlos al logro de los grandes objetivos nacionales. Espera de este esfuerzo una respuesta idónea.

Pese a las bondades de estos mecanismos y a los ingresos directos obtenidos por el gobierno federal, así como a que algunas operaciones de venta se han realizado mediante el sistema de conversión de deuda pública por inversión, los resultados no son del todo compensatorios. Es indispensable considerar que en varios casos, hasta en el 15 por ciento de las empresas vendidas, hubo previamente que realizar su saneamiento financiero. Este saneamiento es considerado positivo dado que las transferencias a los otros sectores terminaron con los subsidios permanentes que el Estado les entregaba y frenó, asimismo, el endeudamiento vía la garantía que el gobierno federal otorgaba. "La liberación de pasivos representa un desendeudamiento ventajoso", señala en una publicación al respecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Hoy por hoy es muy prematuro evaluar si los compradores están cumpliendo con la responsabilidad de adquirientes contraída con el gobierno y con la sociedad misma.

La medición de resultados en materia de reestructuración administrativa también es prematura, pues toda la política económica sigue condicionada por los acontecimientos nacionales e internacionales, entre ellos el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico, el deslizamiento del valor de la moneda, y el comportamiento del mercado bursátil, la reestructuración de la deuda pública. En todo caso los cambios son reales pero no espectaculares.

IMPACTOS NEGATIVOS AGREGADOS

Si bien al adquirir las empresas el sector privado y el social han tenido la tendencia a conservar obreros y empleados calificados, indudablemente se han lesionado las garantías de los servidores públicos, al dejar de pertenecer en la mayoría de los casos sin su total consentimiento al servicio público, ámbito de su vocación y elección. Un cuestionamiento profundo de sociología administrativa y de política social debe desprenderse de esta situación, pues al personal, especialmente al experto y especializado, en buena medida se le "cosifica" necesariamente al transferirlo como un elemento más de la negociación, sufriendo profundas consecuencias psicológicas y laborales en despidos, prestaciones, seguridad social y salarios, aunque éstos aparentemente mejoren.

Las políticas de operación, a su vez, han sufrido cambios profundos y afectan a proveedores, mercados, líneas de producción y precios para el consumidor. Temática que merece un estudio especial.

Los primeros análisis y conclusiones considerados prematuros señalan que, en promedio, las empresas desincorporadas son menos rentables ahora que antes de su privatización, ello se debe al aprendizaje en el manejo de su nueva situación.

CONCLUSIONES

En este momento, en México, la filosofía aplicada tiene por fin lograr la superación económica conjuntamente con la de un cambio conceptual y la redefinición de las tareas que el Estado debe asumir.

Es oportuno tener presente que en todo el orbe el análisis del ámbito de competencia del Estado y su redefinición y tamaño son hoy día materia del cuestionamiento práctico e ideológico en el ámbito oficial, en la sociedad civil, así como de manera muy particular en los medios intelectuales, especializados y teóricos, sin que se haya logrado una precisión, un consenso, hecho que permite que al considerar el redimensionamiento del aparato estatal se confunda a la esencia estatal con lo que es su gobierno, inclusive con las necesidades y tendencias políticas, locales y mundiales.

FEDERALISMO Y ADMINISTRACIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL

RAP 31/32, julio-diciembre de 1977

LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA FEDERAL

Andrés Serra Rojas

CENTRALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

1. Formas de Organización Política y Formas de Organización Administrativa

En la doctrina constitucional, la organización política es la voluntad general del grupo. Las voluntades individuales se reúnen y organizan en una acción conjunta para regular la vida política de la comunidad, en instituciones o formas que posteriormente tendrán a su cargo la salvaguarda de los intereses sociales. Es necesario estudiar cómo estas organizaciones se coordinan en el ejercicio de sus funciones y en sus diversas relaciones con el poder central.[1]

Las formas tanto políticas como administrativas, son métodos o sistemas encaminados a la estructuración de las funciones jurídicas. Medios a través de los cuales se conseguirán propósitos tales como la atención técnica de un servicio, los problemas de una región y el aseguramiento de ideales democráticos, o sea, la adecuada participación popular en los asuntos públicos.

Es necesario distinguir las **formas de organización política y las formas de organización administrativa**. Las primeras consideran al Estado en su unidad, y a los medios de organizarse respecto a sus elementos básicos; las segundas se refieren a uno de los poderes del Estado o sea al Poder Ejecutivo, que es el órgano al que le corresponde la función de gobierno y la administrativa, y de una manera más general a la estructura de los Poderes del Estado.

Ambas formas deben ser comprendidas en un concepto general de la política, pues se trata de actividades que tienden a realizar fines políticos. El campo de acción de ellas es muy difícil de delimitar para saber dónde acaba la política -si es que ella acaba-, y comienza

---

[1] "Estado centralizado es aquél en el que el número de poderes concedidos a los órganos locales está reducido al mínimo absolutamente indispensable para que la administración local pueda desenvolverse; descentralizado es, por lo contrario, aquel ordenamiento en el que la privación de facultades deliberativas del Centro a los órganos periféricos, es máxima." Zanobini, Guido. *Corso di diritto amministrativo.* Vol. III, págs. 71-72. 5ª edición. Milano, 1955.
Este fue el ideal del partido conservador mexicano, la estructura de una forma de *organización política unitaria,* que tuvo su mejor expositor en don Lucas Alamán y su mejor concreción en las Siete Leyes centralistas de 29 de diciembre de 1836. El sistema preponderante de gobierno de la nación era el republicano, representativo y popular. La elección de Presidente indirecta lo mismo que los gobernadores de los Departamentos sometidos a las Juntas Departamentales. Para un federalismo centralista véase el discurso llamado de las profecías del doctor Servando Teresa de Mier Noriega y Guerra.

la Administración y viceversa. Una consideración de orden práctico y técnico es útil para distinguir los aspectos generales y particulares de la acción del Estado.

Las formas de organización administrativa se refieren a un aspecto parcial de su actividad o sea la actividad de los órganos del Poder Ejecutivo: al gobierno que según Orlando, "Es el conjunto de los medios por los cuales la soberanía se traduce en acto".

El ejemplo típico de la descentralización, por región, es el municipio. Debemos guardar cierta reserva en esta apreciación; tan frecuente entre nuestros tratadistas, porque el ejemplo corresponde, en principio, a la descentralización política y a la descentralización administrativa, si nos atenemos al artículo 115 constitucional que ordena: "Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases que el mismo precepto cita."

2. Las Formas de Organización Política

Las formas de organización política se refieren a las formas de Estado y comprenden todos los aspectos del mismo, es decir, es un conocimiento de la totalidad del orden jurídico vigente en un Estado, que abarca a todos sus órganos superiores.

Las formas políticas hacen referencia a la organización general del Estado. Ellas se pueden clasificar en formas de gobierno y formas de Estado.

El estudio de las formas políticas se remonta a la antigüedad, principalmente Aristóteles, que enumera y describe las formas políticas normales.

Durante la evolución política las formas políticas son numerosas y complejas, unilaterales y arbitrarias. La confusión e incertidumbre sigue predominando en su concepción.

Como formas políticas, las formas de gobierno y las formas de Estado implican tan estrechas y necesarias relaciones, que autores notables como Jellinek (Teoría, ob. cit., p. 536, en particular la nota 1), sólo consideran las formas de Estado.

Siguiendo en el criterio tradicional, las formas de gobierno aluden a la finalidad del Estado. "La forma de gobierno dice Faytt (Der. Pol. segunda edición, p. 397), se resuelve en una cuestión de técnica gubernamental, la de saber quiénes y para qué funciones desempeñarán el gobierno".

La formas de Estado se esfuerzan por armonizar los diversos elementos de la organización política.

Las formas de Estado se clasifican en dos grupos: a) la forma unitaria o centralista; y b) la forma compuesta o descentralizada, en particular la forma federal.[2]

A) **La forma de Estado unitaria** implica la existencia de un poder central que coordine y clasifique la vida política del país. Tal es el caso del régimen que surgió de las Siete Leyes centralistas de 1836. Las órdenes del poder central corrían a lo largo de la República como centro único de decisión.

El Estado central llamado también Estado unitario se contrapone al Estado federal, si los elementos de su estructura dependen o no de uno o varios órganos que forman el centro del poder del Estado.

La acción de esos órganos centrales comprende a toda la República. Un solo poder que manda y actúa con los elementos que le están directamente subordinados. El gobierno central asume en su totalidad las funciones legislativa y judicial. No hay ningún otro órgano que comporte el ejercicio del poder público.

Por consiguiente la **centralización política** es un proceso mediante el cual los órganos federales del Estado, acumulan facultades, con menoscabo de las formas políticas locales o regionales. "Centralizar -dice Hauriou- significa acumular en manos del gobierno central todo lo que existe en un pueblo de poder del Estado, es decir, de poder político y temporal, civil o militar, de suerte que el Estado sea una unidad política, diplomática, legislativa, judicial, militar, etc., esto es propiamente la centralización administrativa que tiene por objeto los poderes concernientes a la policía y a la gestión de los intereses generales de los habitantes y a la cual se agrega seguramente una centralización social que se traduce en un aumento de la población urbana y en una intensificación de las relaciones sociales".

B) **La forma de Estado compuesta** crea varios centros de dirección, coordinación y sanción, pero el órgano principal que es la Federación aparece como una fuerza determinante. Aparece como una organización descentralizada al crear otros diversos centros de imputación jurídica, como las entidades federativas y los municipios. Es el régimen que domina en la República Mexicana en las Constituciones de 1824, 1857 y 1917.

---

[2] Opinión de Kelsen sobre el Estado Federal: "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. En la escala de la descentralización, el Estado federal ocupa un lugar intermedio entre el Estado unitario y una Unión internacional de Estados. El Estado federal presenta un grado de descentralización que es todavía compatible con una comunidad jurídica constituida por el derecho nacional, esto es, con un Estado y un grado de centralización que ya no es compatible con una comunidad jurídica internacional, es decir, con una comunidad constituida por el derecho internacional." Hans Kelsen. *Teoría general del Derecho y del Estado, UNAM,* 1949, México, pág. 333. Sebastián Martín-Retortillo. "Descentralización administrativa y organización política". 3 vols. 1973. Ediciones Alfaguara. Madrid

La soberanía que durante el régimen colonial asumió el monarca español, pasa al pueblo mexicano al lograr su independencia y confirmación como Estado libre e independiente. El pueblo a su vez depositó su soberanía en la Constitución, reservándose en todo tiempo el ineludible derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno.

El Estado Federal Mexicano.

La unidad social del Estado se mantiene a través de las instituciones que rigen la vida cotidiana de una comunidad. La unidad jurídico-política se establece mediante su Constitución y las demás leyes que forman el orden jurídico.

El desenvolvimiento institucional del Estado, se logra a través de las formas de organización política y de organización administrativa. Con las primeras se establecen las instituciones políticas fundamentales, mediante las segundas se encauza la ejecución de las leyes administrativas.

El Estado federal corresponde a una institución política fundamental adoptada y definida en los textos constitucionales que han estado vigentes. Desde el punto de vista de la doctrina política, afirma Mouskeli (ob. cit., pág. 319) que "el Estado federal es un Estado que se caracteriza por una descentralización de forma especial y de grado más elevado; que se compone de colectividades miembros denominados por él, pero que poseen autonomía constitucional y participan en la formación de la voluntad nacional, distinguiéndose de este modo de las demás colectividades públicas inferiores".

Dos tesis contradictorias aluden al origen del Estado federal mexicano:

a) Los que afirman que nuestro federalismo "se produjo de un modo gradual a lo largo del tiempo; se desarrolló aceleradamente bajo la Constitución de 1812 por medio de las diputaciones provinciales", Nettie Lee Benson. (**La diputación Provincial y el federalismo mexicano**, pág. 91), que coincide con la opinión de don Lucas Alamán (**Historia de México**, capítulo V, pág. 739).

Por decreto del 12 de junio de 1823, el Congreso Constitucional ordenó "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", (Dublán y Lozano, ob. cit., tomo I, pág. 651). En efecto, el artículo 5 del Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, ordenó: "La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal".

Artículo que repiten la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre del mismo año, en su artículo 4 y las constituciones posteriores de 1857 y 1917.

b) Los que han sostenido que el federalismo fue cosa extraña a nuestras instituciones políticas, siendo su adopción "una descentralización artificial del país". Lo cual no nos

impide considerar que fue a través del federalismo como se logró la unidad institucional del país y aunque el desenvolvimiento ha sido precario, ha llenado una etapa importante de la vida nacional.

Compartimos esta última y discutida opinión pensando que el federalismo obedeció a un proceso de imitación extralógica, tal como lo expresó Antonio Caso, pero sin dejar de insistir con Francisco Javier Gaxiola en que "nuestra patria debe su unidad al régimen federal, como España debe la unidad nacional a la religión católica y que el sistema de gobierno adoptado por los constituyentes de veinticuatro, tiene raíces en nuestros antecedentes coloniales, en nuestra ascendencia española y nuestra fisonomía demográfica" (F. Javier Gaxiola, **Crisis del pensamiento político, y otros ensayos**, pág. 48).

El Estado federal al cual alude el actual artículo 40 de la Constitución, está organizado, con sus elementos básicos, en el conjunto de las leyes vigentes constitucionales y ordinarias, que regulan la creación, el funcionamiento y el desarrollo de las instituciones públicas nacionales. En las diversas formas de Estado, nuestro régimen corresponde al Estado federal.[3]

Para que se realicen los principios del Estado federal es menester que se combinen dos objetivos importantes: a) Asegurar que la Federación pueda llevar a cabo con efectividad las funciones que le han sido asignadas; b) En el desempeño de sus propias funciones la Federación debe al mismo tiempo tener en cuenta debidamente los intereses de las diferentes secciones de la nueva comunidad, y la continua responsabilidad de los Estados miembros en puntos importantes de gobierno (Bawie y Friedrich, **Estudios sobre federalismo**. Ed. Bib. Arg., pág. 49).

Este régimen asegura el respeto y la supremacía de la Constitución, la autonomía de los poderes, la descentralización política entre la Federación y las entidades federativas y el mantenimiento de los principios democráticos como base de nuestro sistema político.

El Estado -como expresión de la voluntad del pueblo mexicano- tiene en consecuencia los elementos siguientes derivados de los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución:

---

[3] B) El gobierno presidencialista es aquel que más rígidamente realiza el principio de la división de poderes a los cuales están dedicados los tres primeros artículos de la Constitución federal norteamericana de 1787 (modelo típico en cuestión). El Poder Ejecutivo tiene, así, su vértice en el presidente, que nombra todos los funcionarios principales (tomándolos en gran parte de entre los componentes del partido triunfante, según el *spoils system)*, incluyendo a los jefes de los diferentes ministerios (llamados secretarios de Estado); que están a él subordinados estrictamente, sin formar gabinete, y el mismo Presidente es controlado por el Senado sólo en cierto número de atribuciones, ya que se requiere su aprobación únicamente para algunos nombramientos de mayor relieve (Secretarios de Estado, embajadores y cónsules, jueces del Tribunal Supremo, etc.) y (con la mayoría de dos tercios) para la ratificación de los tratados internacionales..."Paolo Biscareti. *Derecho Constitucional.* Ed. Tecnos, S.A., pág. 241.

1. El Estado mexicano es soberano: la soberanía es el poder de mando supremo, un derecho que corresponde al pueblo mexicano. El artículo 39 de la Constitución ordena: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en: el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."
2. El pueblo se constituye en una república representativa, democrática, 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 ley fundamental. (Art. 40 Const.) Se llama república al sistema de gobierno en el cual el poder reside en el pueblo, que lo ejerce directamente o por medio de sus representantes legítimos. Estos son el Presidente de la República, los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los gobernadores y diputados de los Estados y los Ayuntamientos; que son elegidos directamente y con carácter temporal por el pueblo.

En este sistema de renovación periódica de las personas de elección popular debemos encontrar la estabilidad del régimen político mexicano.

Desde el punto de vista de la teoría constitucional, la república es aristocrática cuando las altas magistraturas del Estado están reservadas a las clases oligárquicas y privilegiadas, como la antigua República de Venecia. La república es democrática cuando las funciones públicas son accesibles a todos los ciudadanos sin distinción, como la actual organización política de México. El sistema republicano es un sistema de abajo a arriba, siendo falsas las doctrinas políticas de democracia dirigida o de seudo interpretación de la voluntad popular.

3. La república es representativa.
En las formas políticas representativas, el pueblo ejerce sus funciones por medio de representantes legítimos. El poder ejecutivo federal por el Presidente de la República; el poder legislativo federal por los senadores, representantes de los Estados miembros (artículo 56 de la Constitución) y por los diputados, representantes del cuerpo electoral (artículo 51 de la Constitución). Durante el receso de las Cámaras actúa con facultades limitadas la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. (Artículos 78 y 79 de la Constitución).

4. Democracia y Federalismo.
La democracia es una forma de gobierno en la que el poder supremo pertenece al pueblo, todo poder público dimana de él, apoya la acción gubernamental y es un medio poderoso para dilucidar los graves conflictos del Estado moderno.

El poder público es legítimo cuando emana del pueblo o de sus representantes. La democracia, además de su legitimidad de origen, somete la acción del poder público al

constante enjuiciamiento de la opinión ciudadana, sin mixtificaciones, malabarismos o subterfugios políticos.[4]

En las primeras formas democráticas el pueblo ejerció directamente su soberanía, en tanto que, en la democracia representativa, el pueblo ejerce su soberania por un grupo de representantes. La democracia es una técnica de organización que asegura a la comunidad el cumplimiento de sus aspiraciones en un medio propicio al mantenimiento de la libertad y la dignidad humana.[5]

A un mundo de masas, y de problemas de complejidad y de crecimiento continuo, deben corresponder instituciones que afronten la reforma social. Enlazados los problemas democráticos con graves problemas internacionales, la presencia de la opinión pública nacional debe hacerse más precisa y frecuente. El referéndum es una consulta al cuerpo electoral para la definición de una política a seguir en los Estados que lo aceptan constitucionalmente.

El criterio de nuestra Constitución es democrático, porque así lo reconoce el artículo 41 de la misma que confirma una aspiración del pueblo mexicano. El criterio que orienta la educación nacional es democrático, "considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo". Artículo 3, párrafo I, inciso a) de la Constitución.[6]

De acuerdo con la historia política mexicana, el pueblo escogió el sistema del Estado federal como forma política de gobierno y le corresponde, en los términos del artículo 39

---

[4] Agustín Basave Fernández del Valle. *Teoría de la democracia,* 1963. Centro de estudios humanísticos de la Universidad de Nuevo León. "Antes que una forma de gobierno, la democracia es una forma de convivencia humana y antes que una forma de convivencia humana es una vocación del hombre." Intr.

[5] Esta es la tradición constitucional que debe ser sostenida invariablemente, afirmando que la democracia se basa en el reconocimiento de la dignidad del hombre. La democracia sostiene el ideal de libertad y es "la única verdadera expresión del cristianismo. La democracia es primordialmente social, moral y espiritual y tan sólo secundariamente política", afirma William J. Kerby.

[6] "Pero la democracia es también una técnica de organización del poder de autoridad en el Estado y como tal una forma de gobierno, que asegura al pueblo la libertad y la igualdad y excluye toda forma de opresión y arbitrariedad. Con la fórmula 'gobierno del pueblo' o 'gobierno del pueblo por el pueblo' se enuncia un principio y un propósito, pero no se dan los mecanismos institucionales ni la técnica gubernativa. Esta debe proporcionar los instrumentos mediante los cuales se expresa la dirección gubernamental que enuncia la fórmula o principio y que haga el pleno dominio del pueblo sobre sí mismo. Además de idea, de forma de vida y forma de gobierno, la democracia es un régimen político que, en cuanto a ideología, ofrece tanto una interpretación del pasado y del presente y un método de captación del poder, como un sistema de expectativas. Pero que es tributaria de las ideologías polares, tales como el liberalismo y el socialismo particularmente de este último, en nuestro tiempo, por la acentuación de la igualdad en la configuración de sus objetivos económicos. Por último, la democracia ha pasado a ser el único principio de la legitimación del poder', con la sola exclusión del totalitarismo de derecha." Carlos S. Faytt. *Derecho político.* Abeledo-Perrot Aires, pág. 339.

de la Constitución, este derecho fundamental: "El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."

De esta manera, la fórmula política de democracia y federalismo, se ha vinculado estrechamente al desarrollo institucional mexicano.

El federalismo se construye en un sistema de principios contenidos en un pacto federal, o conjunto de reglas fundamentales que regulan el modo de elección de los gobernantes, las garantías individuales o posición del hombre frente al Estado, la organización y funcionamiento del poder político, las funciones del Estado y los principios de derecho público básicos de la vida nacional como el régimen del dominio del Estado, la materia agraria y los principios de las relaciones laborales.

Waline alude a esta **superdescentralización** que es el federalismo. El Estado mexicano es una forma política de Estado federal, que además reúne las condiciones siguientes:

a.- Un territorio unitariamente considerado, que es la suma de los territorios de las entidades o provincias que concurrieron a suscribir el pacto federal; en la organización inicial del año de 1824, refrendando más tarde en las siguientes constituciones y en la actual en los artículos 42 a 48 de la Constitución.
b.- Una población sujeta a una ciudadanía nacional y con derechos de ciudadanía local respectivamente; Art. 30 constitucional.
c.- La subordinación a una entidad general, la Federación, con derechos y deberes específicos de carácter general. Arts. 40 y 41 constitucional.

La Federación[7] es una entidad política, que es parte del Estado federal total, creada por la decisión de los estados, que le asignaron en el pacto federal, facultades expresas para asegurar la unidad política y atender los propósitos políticos y administrativos federales. El conjunto de leyes federales forman un orden jurídico general que se aplica en toda la república, junto a los órdenes jurídicos parciales delimitados territorialmente de las entidades federativas.

[7] "¿Qué debe entenderse por Federación?", *Sem. Jud. Fed.* 6ª época, Ejec. del Pleno. Tomo IX, pág, 41. "Por Federación debe entenderse para los efectos del citado artículo 105 constitucional, la entidad Estados Unidos Mexicanos, sin que sea jurídico confundir a la entidad con la forma de Gobierno que tiene adoptada, ni con alguno de los tres poderes mediante los cuales se ejerce la soberanía de la nación, ni menos aún con algunos de los órganos cualquiera de esos poderes."

d.- Se integra con varios estados o entidades federales conservan su independencia administrativa y son libres en todo lo concerniente a su régimen interior. [8] Arts. 40, 41 de la Constitución. Los estados forman el conjunto de las comunidades locales y municipales con limitada "autonomía" constitucional.

e.- Los estados ponen en común determinados intereses que se aseguran constitucionalmente, y Se subordinan a las leyes federales, cuando nuestra Constitución emplea la expresión **"federal"** debemos entender que es una facultad que corresponde al Congreso de la Unión.

La Constitución es la ley suprema de la nación, lo mismo que las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados que están de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado. 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, Artículo 133 de la Constitución.

5. La distribución de competencia en el Estado Federal Mexicano.

El Estado federal mexicano atiende a sus elevadas finalidades por medio de dos entidades jurídico-políticas, con diversas esferas de competencia: por una parte, la Federación, que es la expresión de los intereses generales de la nación; y por la otra las entidades federativas o estados, a quienes se encarga la administración de los intereses locales.[9]

La competencia que le corresponde a la Federación, históricamente es aquella que han renunciado o cedido los estados, para realizar sus propósitos federativos. El poderoso impulso de la Federación acumulando mayores y más importantes facultades, pone en peligro el cada día más reducido campo de acción de los estados.[10]

---

[8] "Dos cosas hay que considerar para formarse el cabal juicio de la influencia que los estados puedan ejercer en el sistema general de nuestro gobierno, puesto a la obra por la acción libre de las leyes: su organización interna, para calcular su valor como unidad política; sus relaciones activas y pasivas con el poder central, para apreciar su peso como elementos de equilibrio. Con variaciones de detalle, que no alteran la esencia de su constitución, pueden considerarse con un tipo común para uno y otro aspectos; y por lo que hace a su desenvolvimiento intelectual y económico, la suposición de un término equidistante del más favorecido y el más atrasado, sirve bien para estimarlos a todos." Emilio Rabasa. *La Constitución y la Dictadura.* "Estudios sobre la organización política de México." Ed. Rev. de Revistas, 1912, pág. 306, México.

[9] En la realidad sociológica de las instituciones mexicanas la nación vive un centralismo político y administrativo creciente, pues la Federación deja un campo de acción muy limitado a las entidades federativas.

[10] "Nuestra Federación no nació lógica y fatalmente como la norteamericana, sino que nuestro Primer Congreso Constituyente pudo haber perfectamente organizado un Estado central, o un Estado federal, a su arbitrio, lo que sin duda ya no pudo hacer el Congreso Constituyente de 1917, sin haber ocasionado una catástrofe política de consecuencias incalculables, y sin que a la postre se hubiera impedido el restablecimiento, tarde o temprano, del régimen federal, que ya hoy es una necesidad imprescindible del pueblo mexicano." Miguel Lanz Duret. *Derecho constitucional mexicano,* México, 1936, pág. 29.

En nuestro sistema de reparto de competencia el criterio general establecido es el de una enumeración taxativa de las facultades que le corresponden a la Federación. El artículo 124 de la Constitución ordena: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados."

De esta manera, el remanente o saldo de los derechos generales del Estado se entienden reservados a las entidades federativas.

Por otra parte, no debemos olvidar la competencia que el artículo 115 de la Constitución le asigna a los municipios, a quienes se les encomienda la atención de los servicios públicos locales, que son aquellos no asignados a la competencia de los gobiernos de los estados o de la Federación.

El problema de la competencia federal, local y municipal, es muy complejo, porque del sistema original de la Constitución y de las sucesivas reformas que se le han hecho, surgen numerosas facultades al gobierno central por la continua tendencia a la federalización.

El Estado federal mexicano se sitúa históricamente, desde la Constitución de 1824, hasta el texto actualmente vigente de ella. En ese desarrollo hay un dato objetivo indiscutible y es el propósito constante de asumir facultades que corresponden a los Estados y se convierten en competencia federal.

6. Las formas de organización administrativa federal

Las formas de organización administrativa se consideran en dos grandes ramas: **la centralización** y **la descentralización**, referidas ambas a la materia federal.

I. El régimen de la **centralización administrativa**, o formas administrativas centralizadas, se puede reducir a las dos formas siguientes:

a) El régimen de **centralización administrativa propiamente dicha**. Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentren 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.

b) El régimen de centralización administrativa con desconcentración o simplemente, la desconcentración administrativa, se caracteriza por la existencia de órganos administrativos, que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que les confiere no llega a su autonomía.

En la desconcentración se confieren competencias a un órgano administrativo determinado o se relajan moderadamente los vínculos jerárquicos y de subordinación que lo unen al poder central.

La desconcentración administrativa -sin salir del marco de la relación jerárquica centralizada- conserva ciertas facultades exclusivas con una mayor libertad, pero sin desvincularse del poder central. Su posición de órgano centralizado lo obliga a subordinarse a los principios de esta forma de organización administrativa. Nos dice el profesor Buttgenbach (ob. cit., página 109), "La desconcentración es un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión, la competencia de realizar actos jurídicos que obliga a la persona jurídica, son atribuidos a los agentes jerárquicamente subordinados a la autoridad central y superior de este servicio".

Los organismos centralizados y desconcentrados no tienen autonomía orgánica, ni autonomía financiera independientes, su situación se liga a la estructura del poder central. Los elementos fundamentales de la descentralización, la capacitan para actuar con una relativa autonomía.

La centralización y la desconcentración administrativas unifican jerárquicamente la acción de la autoridad de una organización general que es la Administración pública. El régimen de jerarquía y la existencia de los poderes de nombramiento, mando, decisión, vigilancia, disciplinario y poder de dirimir competencias son suficientemente vigorosos para mantener la unidad de la estructura administrativa.

II. El régimen de la **descentralización administrativa**, o formas administrativas descentralizadas o paraestatales que se caracterizan por la diversificación de la coordinación administrativa. Descentralizar no es independizar solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

La descentralización administrativa relaja los vínculos de relación con el poder central y se sitúa fuera del campo de acción de este poder, manteniendo con éste las estrictas relaciones de control.

La diferencia entre un régimen administrativo centralizado y uno descentralizado, se encuentra en las características legales que el orden jurídico asigna a una u otra de dichas formas.

"Descentralizar, dice Waline, es retirar poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general; o sea de competencia territorial menos amplia (autoridad local), sea de competencia especializada por su objeto".[11]

El sistema descentralizado adopta las formas siguientes: con un régimen jurídico especial, personalidad jurídica y patrimonio propio:

a) La descentralización administrativa **por región** o **territorial** que se apoya en una consideración geográfica limitada y en servicios públicos municipales o en facultades político-administrativas regionales.

b) La descentralización **técnica** o **por servicio** que se apoya en el manejo técnico, científico y autónomo de los servicios públicos.

De una manera general, la centralización es un régimen administrativo en el cual el poder de mando se concentra en el poder central, que es la persona jurídica titular de derechos, la cual mantiene la unidad agrupando a todos los órganos en un régimen jerárquico.

La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte de Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.

El régimen que regula las relaciones entre el poder central y los entes descentralizados, es muy variado y sujeto a las modalidades que les señalen sus leyes de organización. Pretender referirse en nuestra legislación a una forma pura de centralización o descentralización es sólo un escarceo literario, mas no una realidad.

Los organismos centralizados o descentralizados administrativamente, que cumplen con sus funciones con eficaz diligencia, mañana pueden no responder a los propósitos de sus creadores. La sabiduría del legislador debe limitarse a crear estructuras administrativas útiles o necesarias para la realización de los fines del Estado. Es posible que más adelante, con una mayor educación administrativa de gobernantes y gobernados, pueda triunfar una institución que ha fracasado o se crearán nuevos moldes jurídicos para problemas cada vez más complejos.

---

[11] Se llama autodeterminación, a la organización jurídica descentralizada del Estado, donde los poderes de decisión transforman a un ente administrativo que está sustraído del poder disciplinario y de la revocación del poder central y no se comprende en la jerarquía administrativa.

Las formas de organización administrativa o paraestatales, estuvieron al reclamo de la moda, al multiplicarse y pensarse que en la variedad de ellas se encontraba la solución de difíciles problemas de la acción gubernamental. Nada más inexacto, porque esas formas deben emplearse con discreción y cuidado, sobre todo las formas descentralizadas que fraccionan el poder del Estado, multiplicando las personas jurídicas públicas, y correlativamente, los patrimonios y regímenes jurídicos.

El signo de los tiempos que corren -amenazantes y atormentados-, se manifiesta en una fuerte centralización en el orden político, frente a una creciente descentralización en el orden administrativo, que no entorpezca la acción inmediata de los poderes públicos. Por otra parte, comienza a presentarse una descentralización económica, que comprende el manejo de grandes actividades de la economía nacional, a través de la empresa pública, la sociedad anónima de Estado, la empresa de participación estatal, los fideicomisos y otras formas recientes.

7. Los Órganos del Poder Ejecutivo Federal: Gobierno y Administración Pública. El poder público es un factor necesario para que una sociedad alcance sus fines, principalmente la realización del bien público. El orden, la coordinación y unidad de una sociedad sólo se logra por la acción eficaz de la Administración pública y la obediencia de los gobernados acatando las órdenes gubernamentales.

La primera tarea importante del poder público es la **tarea de gobierno.** Consiste en la dirección u orientación en el encauzamiento general de las actividades públicas y privadas. Consiste en elaborar mensajes, interpretaciones generales no condicionadas a las leyes, mandatos o actitudes que originan la realización de actividades administrativas con vistas al interés general de la nación o con una determinada proyección internacional.

La segunda tarea importante es la Administración. Ella se encamina a la ejecución de las leyes, en la organización y atención de los servicios públicos y los fines que se encaminan a la satisfacción de las necesidades colectivas. El principio de legalidad domina la vida administrativa y sus actos están sometidos a recursos y revisiones jurisdiccionales.

Gobierno y administración guardan relaciones estrictas y necesarias: el gobierno necesita de la administración para que sus propósitos alcancen realizaciones prácticas; y la administración requiere que el gobierno asuma la dirección y orientación de los órganos públicos. El poder público es gobierno y es administración.

El gobierno dirige la vida de la nación impulsado por motivos e intereses políticos, y su función esencial es velar por el mantenimiento de los preceptos constitucionales. El gobierno orienta la acción administrativa a manera de un Órgano moderador fijando su intensidad. El gobierno estimula la tarea de mantener o reformar el orden jurídico de acuerdo con las conveniencias políticas del Estado.

La fuerza material de que dispone el Estado es un medio para asegurar la ejecución o cumplimiento de sus determinaciones. La principal fuerza de que dispone el Estado está en la adhesión de los gobernados que integran la opinión pública y orientan la acción pública de los gobernantes. La fuerza material es necesaria, pero es una medida transitoria y de excepción. Un gobierno apoyado en la fuerza es un gobierno inestable y tiránico.

8. La Administración Pública Federal.
La Administración Pública es la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad. Al ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo realiza la importante función de administrar.

La administración selecciona, coordina y organiza las actividades del Estado con medios materiales y con el personal técnico adecuado. Personas y bienes y la importante función directiva de los ejecutivos son los elementos indispensables de una eficaz administración, tanto pública como privada.

La administración selecciona el personal técnico y se dirige siempre a proporcionar un servicio eficaz, es decir, a velar por los intereses de una comunidad.

El gobierno es irreemplazable e imprescindible si tomamos en cuenta los caracteres reales de una sociedad. La administración en cambio puede suponerse, en ciertos aspectos, en manos particulares, como en el caso de los servicios públicos atendidos por empresas privadas y las empresas de participación estatal, o de economía mixta.

Debemos referirnos a la Administración pública federal enunciando los organismos que la forman y que actúan en toda la República o en el Distrito Federal, en materia federal. Ellos son los siguientes, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Federal: DOF. del 29 de diciembre de 1976, que establece las siguientes bases de organización de la administración: centralizada y paraestatal.

A) Administración Pública centralizada: Arts. 10 a 25 de la Ley orgánica:

1. La Presidencia de la República. Arts. 80 a 93 de la Constitución y 1 de la Ley orgánica.

2. Consejo de Ministros. Art. 29 de la Constitución y 6 de la Ley orgánica.

3. Secretarios de Estado. Arts. 90 a 93 de la Constitución y 2, 26 a 42 de la Ley orgánica.

4. Departamentos de Estado. 92 y 93 de la Constitución Arts. 2, 26, 37, 43, 44 de la Ley orgánica.

5. Procuraduría General de la República. Art. 102 de la Constitución y Art. 4 de la Ley orgánica.[12]

6 Gobierno o Departamento del Distrito Federal Art. 73 fracción VI de la Constitución y Art. 5 de la Ley orgánica

7. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Art. 21 de la Constitución y Art. 5 de la Ley orgánica.

8. Dependencias administrativas centralizadas. Tít. II, Cap. I de la Ley orgánica.

9. Dependencias administrativas desconcentradas. Art. 17 de la Ley orgánica.

Comisiones Especiales: Comisiones administrativas intersecretariales. Art. 21 de la Ley orgánica.

Comisiones administrativas Internacionales. Art. 28, fracción III de la Ley orgánica.

B) Administración Pública Paraestatal: Arts. 1, 3, 45 a 54 de la Ley orgánica.

1. Instituciones administrativas descentralizadas. Artículo 45 de la Ley orgánica.

2. Empresas de economía mixta. Empresa Pública, Empresas de participación Estatal, Sociedad Anónima de Estado. Arts. 46, 47, 48 de la Ley orgánica.

3. Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares de Crédito. Arts. 3 y 46 de la Ley orgánica.

4. Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas. Arts. 3 y 46 de la Ley orgánica.

C) Tribunales:

1. Tribunal Fiscal de la Federación.

2. Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado.

3. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

---

[12] La Procuraduría General de la República no es autoridad administrativa federal. Ejecutoria. *Bol. de Inf. Jud.* Año XVII, núm. 173, pág. 18. Olvida esta ejecutoria las importantes facultades administrativas de la Procuraduría, digamos por vía de ejemplo, cuando actúa como consejero jurídico del gobierno.

Los organismos federales corresponden, como enseguida se estudia: unos a la organización centralizada y otros a la organización descentralizada.

El Estado moderno se desenvuelve en formas cada vez más complejas ante la apremiante satisfacción de las necesidades colectivas y los grandes problemas sociales que lo rodean. Desde el punto de vista jurídico demanda la organización de estructuras o formas que coordinen, den unidad y eficacia a un conjunto de órganos que se nos presentan a la manera de un árbol genealógico o de una estructura piramidal.

Es a través de la idea de persona jurídica como se logra la unidad y la acción del Estado en su conjunto, y de las numerosas instituciones u organismos públicos que son pequeños o grandes círculos de competencias que reparten o distribuyen la competencia total del poder público.

Desde sus orígenes, el poder de las altas magistraturas se ha ejercido por un pequeño grupo de funcionarios que ha centralizado toda la fuerza de una organización, en lo político y en lo administrativo. Sólo por excepción la historia contemporánea nos ofrece pequeños oasis de realización democrática. A partir de la Revolución Francesa el poder tiende a descentralizarse, aspirando el régimen democrático a la adopción de ciertas formas desvinculadas del poder central. Es un hecho que las democracias con vinculaciones democráticas, están o aspiran a estar bajo la tendencia descentralizada administrativa.

A pesar del auge de estas últimas formas, hasta mediados de este siglo el Estado moderno vuelve a estar dominado por la fuerza centralizadora -política y administrativa- tratando de fortalecerse con entidades de acción eficaz y directa. Nada podríamos asegurar sobre esas formas políticas y administrativas del futuro porque cada pueblo las empleará en la medida de sus propios intereses de acuerdo con las circunstancias históricas que lo rodean. Un hecho notorio de nuestra vida administrativa es la multiplicación de los organismos administrativos.

RAP 33, enero-marzo de 1978

LA POSICIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

Gustavo Martínez Cabañas

Somos una República Federal, representativa y democrática, compuesta por 31 Estados y un Distrito Federal; que tiene en su seno más de dos mil trescientos Municipios (2,375). La Constitución que actualmente nos rige data de 1917, anteriormente a ésta, tuvimos otra en 1857 y desde 1824 hemos tenido diversos ordenamientos constitucionales.

En México ha habido movimientos hacia la centralización enmarcados en sus respectivas constituciones y ha habido movimientos tendientes a la descentralización.

Desde 1857, en la Constitución anterior a la que nos rige actualmente, tenemos una República descentralizada en el sentido de que la soberanía de los Estados está reconocida por la Carta Magna. Cada una de las Entidades Federativas tiene su propia Constitución y dentro de cada una de ellas se establece el régimen legal de los Municipios. El Municipio es libre, cada Estado es soberano y la República es Federal. El Municipio tal como lo tenemos actualmente, es una institución que data desde los principios de la Independencia de México. Tiene sus antecedentes en la Legislación y costumbre españolas, en la cual existió y existe todavía el Municipio y toda la tradición grecolatina de las ciudades.

El Municipio es una entidad político-administrativa que forma la unidad básica dentro del sistema federal mexicano; los Municipios están regidos, como lo indicaba antes, por la Constitución Federal y por la Constitución de cada uno de los Estados y además, existen en cada Estado, leyes orgánicas municipales, en donde se define la autoridad y su forma de gobierno.

El artículo 115 de la Constitución Federal determina la forma en que se distribuye la autoridad en México, a nivel estatal y municipal. En este Artículo, se consagra la soberanía de cada Estado y se asegura también la libertad y digamos, la autodeterminación del Municipio.

La autoridad del Municipio reside en el Ayuntamiento; el Ayuntamiento es el órgano máximo del Gobierno Municipal. El Ayuntamiento está formado por un Presidente, por un Síndico y por varios Regidores, según su población.

Hay Municipios que comprenden las capitales de los Estados en que su población sobrepasa cien mil, doscientos, quinientos mil y más habitantes. Hay otros Municipios de menor importancia. El Municipio por su circunscripción geográfica es una unidad territorial

que comprende no solamente las ciudades, sino también los pueblos y comunidades que se encuentran dentro de su territorio. Para el gobierno de las pequeñas comunidades que están fuera de las ciudades existen las "Comisarías", que son realmente Delegaciones de la autoridad municipal.

La vida municipal en México, es muy desigual, hay Municipios importantes que constituyen las Capitales de los Estados; estos Municipios comprenden muchas delegaciones o circunscripciones y representan gobiernos mucho más complejos. Hay Municipios en donde la actividad económica preponderante que los caracteriza es de tipo agrícola, industrial o turística. Nuestra legislación no distingue entre ellos, las reglas son uniformes, no importa la actividad primordial a que la población del Municipio se dedique.

En México, el Municipio es importante porque es la unidad político-administrativa que está más cercana a la población, que ve por sus necesidades más inminentes como son los servicios públicos, que en todas las comunidades casi siempre son los mismos, como: el servicio de agua potable, el alumbrado público, el servicio de limpia, los mercados, los panteones, etc., y hay una serie de otros servicios que constituyen todo un conjunto de acciones y de funciones que tienen por objeto conservar la seguridad y el bienestar de la población, tal como es el Servicio de Policía, el Servicio de Bomberos y en algunos Estados -porque esto no es regla general en México-, también tienen la función de la educación elemental y los centros de salud.

Existe una constante emigración que se ve en casi todos los países: del campo a las ciudades, constituyendo grandes aglomeraciones en los Municipios urbanos, generando una serie de problemas derivados de la gran concentración y acumulación de gente que reclama mayores servicios, mejor calidad de los mismos y naturalmente, todos los problemas concernientes a los asentamientos humanos, es decir, lugar donde tengan habitación, donde haya escuelas, donde establecer centros de salud para todas las poblaciones que caóticamente emigran de las áreas rurales a los centros urbanos.

Este problema de los asentamientos humanos no había sido contemplado en la Constitución que nos rige desde 1917 y fue necesario, para que pudiéramos tener una Ley General de Asentamientos Humanos, introducir reformas a dicha Constitución para conceder atribuciones concretas a los Estados y a los Municipios en materia de asentamientos humanos y preservación del ambiente.

Gracias a esas medidas pudo el Congreso de la Unión de México, aprobar la Ley General de Asentamientos Humanos que tiene esta característica importante: define las atribuciones de la Federación, de los Estados y de los Municipios en materia de asentamientos humanos, en forma concurrente, en la que las tres esferas administrativas y políticas tienen perfectamente bien definidas cuáles son sus responsabilidades.

En los Gobiernos Federales hay varias maneras de establecer la relación que existe entre Federación-Estado-Municipio; los autores que más se han ocupado de este problema, el distinguido Profesor Tena Ramírez de la Facultad de Derecho, reconoce tres posibilidades: una, en la cual se encuentran definidas en la Constitución cuáles son las atribuciones que se otorgan al Gobierno Federal, dejando para los Estados todo aquello que no haya sido concedido al Gobierno Federal. En otras palabras, los Estados no tienen límite, en sus atribuciones son libres y soberanos para legislar en toda materia que no esté específicamente asignada a la Federación.

La segunda posibilidad es aquella, en que la definición existe tanto para los Estados como para la Federación y se encuentran específicamente detallados en el texto constitucional.

Y la tercera hipótesis, es aquella en la cual se definen los derechos y atribuciones de los Estados y se deja a la Federación el resto que no ha sido expresamente concedido a los Estados.

Dentro de las tres hipótesis, el sistema mexicano es el primero, o sea, que en la Constitución están definidos los derechos y las atribuciones de la Federación y todo lo demás corresponde a los Estados.

Las conclusiones son obvias: un Gobierno Federal fuerte, el cual tiene como obligación primordial -en nuestros tiempos- impulsar y orientar el desarrollo socioeconómico de la Nación y requiere para ello, de mayores facultades, consecuentemente, necesita también mayores recursos fiscales.

Esto ha provocado naturalmente, una gran concentración económica y de poder en manos de la Federación y una marcada debilidad económica y política en los Gobiernos de los Estados y asimismo, en los Municipios.

La distribución del ingreso fiscal nacional, es muy desigual; un enorme porcentaje de los ingresos que se perciben en la Nación van a parar al Ministerio de Hacienda. Un pequeño porcentaje que oscila entre el 15 y el 17% del total se distribuye entre todos los Estados y solamente, entre un 2 y 3% participan los Municipios.

La primera consecuencia que derivamos de esto, es que no obstante que en la Constitución se establecen derechos y atribuciones bien delimitados a la Federación y el resto a los Estados y Municipios, en la práctica, debido a condiciones históricas y políticas de este país, fue necesaria esta concentración inicial y llegamos a nuestros días frente a una situación en la cual hay una Federación fuerte, hay unos Estados que podríamos clasificar entre débiles o medianamente débiles y la casi totalidad de los Municipios muy pobres.

Ha habido en el transcurso de los años impulsos y programas hacia la descentralización; la primera descentralización la encontramos en la propia estructura del sistema mexicano como una República Federal, en donde existen 31 Entidades Federativas, cada una de ellas con su gobierno propio, con sus tres poderes integrados: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.

En más de 60 años que lleva la Constitución vigente, ha habido dos corrientes: una corriente de gran centralización para salir del caos económico en que se encontró el Gobierno de la República a raíz de la Revolución Mexicana en 1917 y un movimiento de descentralización a partir de los años 30, hasta nuestros días. Puede decirse que ha habido intentos serios de descentralización especialmente en los últimos tres sexenios, en el del expresidente Díaz Ordaz, en el del expresidente Echeverría y en el del actual Presidente López Portillo.

La descentralización que estamos experimentando en estos momentos, es un producto de esta corriente general de descentralización que empieza como ya se ha indicado, en la misma estructura de la República. Ahora bien, cuando un país concentra su potencial económico en grandes centros de población con grandes recursos, es muy difícil operar políticamente la descentralización.

El panorama que presenta la República Mexicana es aquel en el que hay Estados que han avanzado más rápidamente, más eficazmente y con mayores resultados que otros. En los 31 Estados, su división política no obedeció a causas de agrupación por criterios de orden económico o social o de vías de comunicación, en su mayoría imperaron criterios de tipo geográfico-político, los que condicionaron la presente división territorial de la Nación.

No se diga la de los Municipios, en cuya división se encuentran las más grandes arbitrariedades. Hay un Estado de la República que tiene más de 500 Municipios y otro que sólo tiene 4 Municipios, el primero es el Estado de Oaxaca y el Estado de Baja California Norte, el segundo. Hay un Municipio en Baja California Norte, que puede albergar a uno o varios países europeos dentro de su propio territorio.

Persiste en México la intención y el impulso de darle al Municipio cada vez más suficiencia económica y más autonomía política, sin embargo, la situación no podemos decir que es enteramente satisfactoria, todavía existen grandes desigualdades, una inmensa variedad de modelos de desarrollo entre las Entidades Federativas; hay Entidades muy minúsculas que no tienen casi recursos y las hay inmensamente grandes, que ha habido necesidad de regionalizar su territorio para atacar sus problemas fundamentales.

La Federación habiendo concentrado tal cantidad de recursos y atribuciones ha podido desarrollar su capacidad administrativa y de ejecución de programas en mucho mayor escala y con mayor eficiencia. Los programas de electrificación, de caminos, de obras de irrigación, los programas destinados al fomento de la agricultura, la ganadería, la minería, los transportes, etc., han requerido enormes inversiones de parte del Gobierno Federal.

Uno de los principales problemas para poder hacer la redistribución de recursos entre las Entidades ha sido el de la determinación de criterios; a quién se le da más: al que es más pobre, al que está más abandonado o a aquel que tiene una capacidad de obtener el mayor provecho por peso invertido.

Cuando se tiene un país cuyo desarrollo económico está a veces condicionado a ayuda externa, siempre hay que tomar en cuenta estos criterios que varían mucho de institución a institución y de país a país. En la práctica se emplean todos los criterios: los de costo-beneficio, los de rentabilidad, los de necesidad, los de sobrepoblación y los de mantener la unidad política del país y otros.

No se puede basar en principios rigurosamente científicos la distribución equitativa de las rentas de la inversión pública, en su distribución general. Los servicios de educación se han descentralizado, los servicios de sanidad se han descentralizado, los servicios correspondientes al impulso a los programas de la agricultura, la ganadería, la minería lo mismo; pero lo más importante que constatamos en la presente Administración y es una referencia digna de mencionarse porque es una novedad; es que se han formulado Convenios Únicos de Coordinación entre la Federación y los Estados, mediante los cuales la Federación cede a los Estados la prerrogativa de poder desarrollar dentro de sus territorios determinados programas con fondos provenientes de la inversión pública federal.

Los Estados han quedado en libertad de decidir en dónde, para qué, cómo y quién hace esos proyectos y esto también se ha trasladado en menor escala a la capacidad ejecutiva de los propios Municipios.

Los Convenios tienen apenas un año de actualidad, no se puede saber con certeza si han dado un resultado positivo, todas las indicaciones parecen manifestar que efectivamente a través de los Convenios se fortalece el Federalismo Nacional en el sentido de que los Estados van a gozar de mayores recursos y de más autoridad para la ejecución de sus propios programas.

Esto naturalmente va a tener una repercusión política, fortaleciendo las Entidades en lo económico y habrán de fortalecerse también en lo político.

Queda el tercer nivel, al cual todavía no ha llegado esta forma de traslación de atribuciones, de recursos, de programas de los Gobiernos de los Estados a los Gobiernos de los Municipios.

Hay Municipios en capacidad de poder desarrollar sus propios programas, Acapulco es un Municipio y tiene alrededor de 400,000 habitantes, Guadalajara es Cabeza de Municipio y tiene una gran población, Monterrey, Veracruz, Hermosillo, Mexicali, Tijuana; hay gran

cantidad de áreas urbanas que cuentan ya con recursos técnicos, económicos y con una mayor libertad política para la selección de programas propios y de decidir sobre sus destinos.

Resumiendo la posición del Municipio en el marco constitucional; podemos afirmar que está definida en la Constitución en términos generales; el Municipio en principio es libre, puede hacer uso de su Hacienda Pública y debe tener los ingresos suficientes para mantener los servicios más indispensables.

Tiene la facultad de gastar, pero no tiene la facultad de fijar, ni los rubros de sus ingresos ni el monto de los mismos, por lo tanto, la absoluta libertad económica del Municipio no existe, está parcialmente limitada por las legislaturas locales, o sean, los Congresos locales de los Estados que son los que aprueban las leyes de ingresos y las leyes de egresos de los Municipios.

Los Municipios tienen facultades bien definidas en materia de conservación del ambiente y en materia de asentamientos humanos; aquí de nuevo nos encontramos con una Legislación muy moderna, muy nueva, que todavía no ha sido posible aplicar porque todavía no existe formalmente el Plan Nacional de Desarrollo Urbano del país, ni existen los planes estatales, ni tampoco los planes Municipales.

Nuestra legislación es muy reciente y su puesta en práctica es una labor probablemente de varios sexenios; en lo económico los Municipios por lo general carecen de recursos suficientes para hacer frente a los problemas de la convivencia en las grandes urbes. En los Municipios rurales el problema se presenta por la escasez de recursos económicos para hacer frente a lo más indispensable.

En lo político, la situación es muy diversa también. Hay Estados que han logrado una significativa independencia política y que son susceptibles de manejar internamente sus cuestiones político-electorales.

En materia de política electoral municipal, no creo que se haya avanzado en la misma forma y todavía la institución Municipio sigue sumamente controlada por las autoridades estatales, es decir, no ha llegado a realizarse el sistema tal cual aparece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Siempre se nos ha presentado este dilema, debemos seguir con la institución Municipio o debe desaparecer por no poder cumplir con sus obligaciones, ni con sus atribuciones. La verdad de las cosas es que, no ganaríamos mucho con su desaparición, porque nada nos garantizaría que pudiéramos generar otra institución más efectiva.

¿Qué hemos hecho en algunas Entidades? Hemos podido realizar programas de Fortalecimiento Municipal; hay Entidades como el Estado de México, donde estos

programas se vienen desarrollando desde hace más de tres sexenios; hay Entidades como Jalisco, Nuevo León, especialmente las Entidades de la frontera norte, que probablemente han sido influenciadas por la autonomía de la vida municipal del sur de los Estados Unidos de Norteamérica, en que también se ha ganado mucho en el Fortalecimiento Municipal; ha habido programas y existen actualmente funcionando más o menos eficazmente.

Y por qué les hemos llamado "fortalecimiento"; porque se quiere a través de estos programas llevar asistencia, ayuda, recursos a los Municipios, sin que los Municipios pierdan en absoluto su integridad, su autonomía y su libertad. Claro que estas tres palabras tenemos que tomarlas en su valor relativo, si no tienen su correspondiente expresión en términos económicos y políticos.

En estos programas, por ejemplo en el Estado de Guerrero, donde me ha tocado participar, y es una de las razones por las cuales estoy aquí en este tema, lo primero que hicimos fue una encuesta de 75 Municipios que comprenden el Estado y tener un diagnóstico de cuál era su situación desde el punto de vista de la satisfacción de las necesidades en la comunidad, sus recursos fiscales, su organización interna y sus posibilidades de mejoramiento. El resultado de esa encuesta reveló cosas sumamente interesantes.

De 75 Municipios, solamente una docena de ellos tenían ingresos mayores de 1 millón de pesos por año; había doce Municipios que tenían cuatrocientos cincuenta mil a un millón de pesos; había otros veinticinco que iban de 100 mil a 450 mil y había veintiséis Municipios que tenían ingresos anuales de $6,000.00 hasta $100,000.00.

¿Qué puede hacer un Municipio con $6,000.00 anuales de ingresos para cubrir todas sus necesidades, entendiéndose que Municipio no es nada más la ciudad capital del Municipio, sino que es toda la circunscripción geográfica? No había recursos siquiera para pagar los sueldos de los Presidentes Municipales.

Véanse las transformaciones que se han efectuado en los Municipios del Estado de Guerrero, en parte gracias a la acción del Programa de Fortalecimiento Municipal:

CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS MUNICIPALES DEL ESTADO DE GUERRERO

PARA 1975:

26 Municipios: menos de $100,000.00
25 Municipios: $100,000.00 a $450,000.00
12 Municipios: $450,000.00 a 1 millón de pesos
12 Municipios: Más de 1 millón de pesos.

PARA 1976:

14 Municipios: menos de $100,000.00.
32 Municipios: $100,000.00 a $450,000.00
17 Municipios: $450,000.00 a 1 millón de pesos
12 Municipios: más de 1 millón de pesos

PARA 1977:

36 Municipios: $100,000.00 a $450,000.00
17 Municipios: $450,000.00 a 1 millón de pesos
20 Municipios: 1 millón de pesos a 10 millones de pesos
2 Municipios: más de 10 millones de pesos. Que son Acapulco y Zihuatanejo.

Se ha conseguido también una mayor concientización de parte de las autoridades respecto de su papel dentro del Municipio como institución. En la actualidad ya hay un mayor conocimiento de cuáles son sus obligaciones frente a la comunidad y se han podido establecer mejores canales de comunicación entre ésta y sus autoridades, que es una de las debilidades más serias del Municipio, como institución universalmente considerada.

El Programa ha podido capacitar a los Tesoreros Municipales para tener mayores ingresos sin aumentar las tasas de sus impuestos ni crear otros nuevos, simplemente con mejoras en la administración tributaria.

Tenemos casos de Municipios que solamente en un año han quintuplicado sus ingresos, hay Municipios en que solamente con un censo de los causantes han duplicado sus rentas, pero no solamente la parte de ingresos ha sido la única preocupación del Programa de Fortalecimiento, sino también la aplicación de los gastos.

La mayor parte de los Municipios, si no es que la inmensa mayoría de ellos, carecen de recursos suficientes para poder dar los servicios elementales. ¿Qué ha sucedido? Que han tenido que recurrir al Estado o a la Federación para poder suministrarlos. Actualmente se está pensando muy seriamente en una reforma a fondo de la distribución de los ingresos nacionales para dar a los Municipios mayor capacidad económica, especialmente a través de los impuestos sobre la propiedad territorial.

Para concluir, podemos resumir diciendo: la institución "Municipio" está definida en la Constitución; no está bien dotada de recursos económicos; por lo general no está bien organizada. Por esa razón hemos tratado de romper el círculo vicioso a través de programas y de estímulos que lo fortalezcan en su organización, su administración y sobre todo, de la selección de sus mejores gentes.

Ahí, ya nos salimos de lo administrativo y económico y se pisan los umbrales del problema político, que es muy complejo en el área municipal. Problema que ameritaría un seminario dedicado exclusivamente a su planteamiento, análisis y a la búsqueda de soluciones.

RAP 25, mayo-agosto de 1973

LA REFORMA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

Raúl Martínez Almazán

Si la Reforma Administrativa es un instrumento, tanto para mejorar el aparato estatal como para un mayor desarrollo económico y social del país, su aplicación por lo tanto no es **PRIVATIVA** al Gobierno Federal. Para ser completa debe ir además al ámbito estatal y al municipal, no obstante, actualmente su aplicación se limita al primer nivel, mínimamente al segundo y es nula en la esfera de los municipios. Como consecuencia del sinnúmero de obstáculos que encontramos en este último nivel la Reforma Administrativa constituye un reto difícil de aceptar.

Qué bueno sería crear o modernizar la Administración Municipal en aquellas localidades cuya estructura legal y administrativa es inexistente o se ha quedado a la zaga respecto a su desarrollo. Es justificable cualquier tarea tendiente a darle al Gobierno Municipal un sentido más práctico, dinámico y menos lleno de obstáculos dotándolo de las bases mínimas de una organización administrativa. ¿Pero qué debemos hacer en un país como México, en el que la racionalización del quehacer municipal ha de posponerse indefinidamente para atender otras tareas, otros problemas y otras necesidades?

Cierto es que se ha logrado mantener al país en un proceso ininterrumpido de desarrollo económico general; qué el ingreso per cápita ha sobrepasado los 700 dólares anuales y que el PNB ocupa el décimo lugar mundial,[1] cuando por otra parte, se continúa careciendo de servicios urbanos indispensables, verbigracia 65% en agua potable, 71 % en drenaje, 62% energía eléctrica, 60% pavimentos y banquetas, 66% rastros y 69% mercados.[2]

Con semejantes porcentajes la Reforma Administrativa resulta sin sentido si se le advierte como la aplicación de "técnicas científicas" frecuentemente improductivas y no como un proceso necesario para adecuar a las administraciones municipales dentro de la tarea de lograr que el sector público sea cada vez más productivo.

Si comprendemos que todo proceso de modernización no se refiere al aspecto administrativo "químicamente puro", sino de dotar al Municipio de eficaces instrumentos legales, de una adecuada organización administrativa y, fundamentalmente, de recursos económicos suficientes, pues, no obstante que al Gobierno del Presidente Luis Echeverría no le ha sido ajeno al problema secular de la falta de recursos económicos municipales, el porcentaje de los ingresos que recauda el sector público continúa siendo desfavorable, al recibir los municipios sólo el 3.8% y la Federación el 74.7%. Por ello, no podrá haber

---

[1] Leopoldo Solís, Controversias sobre el crecimiento y la distribución, 13a. Ed. México, F.C.E., 1971, p. 15.
[2] Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

modernización de la estructura municipal si las localidades no cuentan con recursos económicos suficientes.

Papel del Gobierno Estatal.
La modernización del aparato municipal no es tarea que corresponda sólo a la federación; los gobiernos estatales son determinantes, a ellos corresponde dotar a los Municipios de instrumentos vitales; tales como: una Ley Orgánica Municipal, un Bando Municipal Tipo y un Manual de Administración, en base a los factores económicos, políticos y sociales que los condicionan, porque generalmente los Municipios, especialmente rurales, carecen de técnicos o profesionistas calificados que pudieran avocarse a la elaboración de los mencionados instrumentos.

Correspondería también al Gobierno Estatal la creación o adecuación de un Departamento de Organización y Métodos que junto con Gobernación actuaron como Órganos centrales de coordinación y promoción de la Reforma Administrativa Municipal.

El Gobierno Estatal dentro de la Reforma Administrativa Municipal serviría para crear conciencia en el funcionario y en el empleado público de sus deberes y obligaciones de servicio a la comunidad.

Papel de Gobierno Municipal.
En un intento por definir la Reforma Administrativa en el plano municipal, podríamos señalar que los Gobiernos Municipales podrían ocuparse en propiciar desde abajo la descentralización de la actividad del Estado, de tal manera que irían rescatando, en lo posible, aquellas funciones que, por incapacidad municipal fundamentalmente económica, están siendo suplidas por el Gobierno Federal y Estatal.

Al mejorar la economía municipal se fortalecería la coordinación con el nivel estatal y federal, acabando con el mito de que la descentralización le resta poder y control a la autoridad central.

Correspondería también dentro de este proceso de modernización administrativa, propiciar la participación ciudadana en las cuestiones públicas y en el conocimiento y solución de los problemas, concretamente, se encargaría de elaborar un inventario de todos los recursos existentes en su circunscripción, tanto humanos como económicos y sociales.

Tenemos en el país las condiciones más favorables para la realización de la Reforma Administrativa, que es una tarea nacional, incruenta porque intenta acabar con la maraña existente en la Administración Federal, que la hace coda vez más inoperante y menos capaz de ejercer los diversos controles del país. Pero la Reforma Administrativa también busca situar o los Gobiernos Estatales en un plano de participación en el fomento y desarrollo equilibrado del país en virtud de su capacidad económica y de la eficacia administrativa de sus organizaciones.

Condiciones propicias.

El Municipio es dentro de la esfera del Estado la célula más cercana a la familia, porque es auto-gobierno y auto-administración, porque es ahí donde la participación de los ciudadanos es más directa, tanto para la toma de decisiones como para su realización, por lo que siendo el Municipio la base de nuestro sistema político y administrativo, la Reforma Administrativa Municipal es una tarea tan importante como la que se realiza en el nivel federal, por lo que la inversión de recursos económicos y humanos debe aplicarse sin menosprecio alguno, convencidos de que habrá frutos tan singularmente importantes como los del Sector Público Federal o Estatal.

Si bien es cierto que el problema fundamental de la modernización administrativa de los Municipios es la falta de recursos humanos y económicos, abrigamos grandes esperanzas por el hecho de que el Ejecutivo Federal ha logrado establecer en el país las condiciones más favorables para la realización de la Reforma Administrativa, lo cual permitirá en su momento convertir a las Administraciones Municipales en promotores eficaces del progreso de la comunidad.

RAP 27, enero-marzo de 1975

FUTURO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN MÉXICO

Ignacio Pichardo Pagaza

La Constitución General de la República establece tres niveles autónomos de gobierno y las características de la función pública en cada estrato. A la Federación compete el señalamiento de objetivos en la perspectiva más amplia del bienestar nacional, dentro de los cuales -a través de la urdimbre del derecho positivo- deben quedar inscritos necesariamente los objetivos subordinados que persiguen los estados y municipios. A éstos corresponde directamente la tarea de atender las necesidades de los habitantes: la actividad promocional del desarrollo económico y social, en el nivel local.

Una consideración de carácter histórico

Durante el siglo pasado las corrientes ideológicas que se disputaron el poder político, los conservadores y los liberales, ligaron sus posiciones fundamentales a una definición en materia de organización político-administrativa nacional: los liberales sosteniendo el sistema federal y los conservadores el central. Varias guerras civiles y luchas internas sellaron indeleblemente el carácter progresista y avanzado del sistema federal y equipararon la noción de centralismo político con las corrientes contrarias al cambio social.

No obstante esa profunda huella histórica que marcó al sistema federal, a partir de su instauración definitiva -después de la promulgación de la Constitución de 1857- el Gobierno Federal paulatinamente acumuló enorme poder económico y político que en la práctica se tradujo en un federalismo jurídicamente puro, pero administrativamente débil por lo que a la vida de las entidades federativas correspondió.

Sin embargo, en los últimos años ha surgido una tendencia hacia la vigorización económica de algunas entidades federativas, fenómeno que se refleja en el reavivamiento de la vida federativa, aunque el poder económico del Gobierno Federal sigue siendo abrumadoramente mayoritario (el presupuesto consolidado del Gobierno Federal opera recursos del orden de doscientos mil millones de pesos en 1974, en tanto que los presupuestos combinados de 29 Estados Federales y 2,500 municipios es de veinte mil millones, aproximadamente).

Renacimiento administrativo de Estados y Municipios

En una época no muy lejana -la década de los cuarenta y de los cincuenta- la debilidad económica de las Entidades Federativas obligó al Gobierno Federal a emprender un doble camino para impulsar el desenvolvimiento económico a nivel local y regional. Por una parte, las Secretarías de Estado ampliaron sus funciones hasta abarcar programas

mínimos de desarrollo rural y comunal en todo el territorio del país. Es decir, llenaron el vacío administrativo que los gobiernos estatales y municipales no podían ocupar. Por otra parte, se intentó substituir la endeble acción de los gobiernos estatales (y casi nula de los municipales), creando organismos regionales para áreas geográficas determinadas. Surgieron las comisiones para el desarrollo de cuencas hidrológicas y las comisiones, institutos, patronatos, etc., para impulsar la producción agrícola de productos (maíz, maguey, henequén, café, azúcar y otros más) o para resolver problemas específicos.

Indudablemente ambos caminos produjeron resultados positivos para el desarrollo general del país, aunque es difícil determinar si el costo de esas políticas guardó proporción razonable con el beneficio obtenido, sobre todo si se mide en términos de mejores niveles de ingreso en las áreas rurales.

En la última década se generó un activamiento de la vida administrativa de las Entidades Federativas y aún de algunos municipios importantes. Empero, este es un fenómeno que se circunscribe sólo a los principales estados. La explicación inmediata se descubre en el aumento de los recursos financieros de los gobiernos estatales y municipales. Ahora ya existe la posibilidad de destinar fondos a la inversión en obra pública o a los programas de fomento, después de haber cubierto las necesidades del gasto corriente. Infortunadamente, esta situación se circunscribe, para repetirlo otra vez, a ciertos estados de la federación y a unos pocos municipios en todo el país; a pesar de ello la tendencia es suficientemente importante como para calificarla como un nuevo elemento en la vida política y económica de la Nación.

Causas del renacimiento administrativo

El nuevo papel que juegan ahora los gobierno estatales y municipales, como elementos promotores del desarrollo tiene una causa inmediata y otra remota. La primera ya se mencionó; la segunda, que es la fundamental, está representada por el aumento de la capacidad administrativa, tanto de los políticos profesionales que a nivel local ocupan puestos de representación popular, como de los funcionarios y empleados que integran los aparatos burocráticos.

El mejoramiento de la capacidad administrativa local en los dos órdenes que se mencionaron, sólo puede tener una explicación: la elevación de los niveles de educación en todas las escalas del sistema. Los mayores incrementos en la calidad de la educación han correspondido a los grupos sociales dominantes, que gobiernan al país.

La conclusión general que desprenderse de este breve análisis es el factor crítico del desarrollo económico y del cambio social se encuentra en la educación popular. En la medida en que se mejora la cantidad y la calidad de la educación (si es que se evita que el sistema educativo sea reflejo de desigualdades sociales) se aumentan las posibilidades a corto plazo para conseguir cambios que produzcan una sociedad más igualitaria.

Un "modelo" para las administraciones locales

Las consideraciones mencionadas en los párrafos anteriores, aunadas a observaciones sistemáticas sobre la vida administrativa de las autoridades locales, permiten identificar un conjunto de elementos críticos o variables fundamentales para delinear un modelo de la administración estatal y municipal. El propósito de construir un modelo (que sin duda es elemental) de las variables críticas de los gobiernos locales es doble: primero, el deseo de encontrar una fórmula conceptual que rompa el círculo vicioso del subdesarrollo y la pobreza administrativos. Este círculo es de sobra conocido: no hay desarrollo económico (en el orden local) por falta de recursos financieros para mejorar la administración pública; pero sin un aparato de administración no es posible producir nueva riqueza en la comunidad ni captarla para el sector público.

Segundo, pronosticar las amplias perspectivas que se ofrecen a las administraciones locales, dentro del marco del sistema federal de la nación.

Las variables importantes del modelo que sugiere la experiencia mexicana son: a) aumento de la capacidad administrativa; b) aumento de la capacidad financiera; c) ampliación de la función pública local a nuevas áreas administrativas; d) búsqueda de nuevos instrumentos para la administración pública; e) ensayo de sistemas no tradicionales de administración y, finalmente, como corolario de la interacción de las variables anteriores, pero definitivamente fuera del modelo, la redefinición de los objetivos hacia los que se dirige la acción pública local.

Aumento de la capacidad administrativa

Como reflejo de la mejoría en la calidad y cantidad de la educación se genera una "masa crítica" de personal técnico calificado (para quienes la vida en el servicio público es suficientemente atractiva). En otras ocasiones, el proceso se inicia no con la existencia previa de esa masa crítica sino por la acción de un líder dinámico e innovador.

El incremento de la habilidad administrativa se manifiesta de diversas maneras, pero fundamentalmente, en las siguientes: rutinización (objetivización) de los procesos administrativos; tendencia hacia la meritocracia como criterio general de la administración de personal; creación de un incipiente servicio civil intermedio con reglas de juego no ligadas a la política local; introducción de sistemas formales de presupuesto; ejecución de actividades a través de programas; planeación incipiente y utilización de sistemas de procesamiento electrónico de datos e información.

El mejoramiento de la administración local se concentra primordialmente en la consecución de notorios incrementos en la disponibilidad de recursos fiscales. Está plenamente demostrado que el efecto multiplicador de la inversión estatal es mucho mayor que el de la inversión federal y, a su vez, el de la inversión municipal, mayor que el de la estatal. El concepto *efecto multiplicador* no se utiliza en el sentido estricto de la terminología

económica, sino con el deseo de indicar que la misma cantidad de dinero en manos de una autoridad municipal puede generar inversión en obra pública por valor varias veces superior a la que se obtiene si la inversión es de tipo federal. Ello se explica porque en el ámbito local se consigue colaboración financiera y en especie de los particulares, que es más difícil obtener conforme los escalones gubernamentales se tornan más remotos a la vista del ciudadano común y corriente.

Por eso es decisivo que las autoridades locales generen recursos para inversión por encima de los gastos corrientes. Por otra parte, las autoridades locales -en los dos órdenes- resultan más eficaces administradores tributarios por hallarse cerca de los causantes.

El fisco local busca mantener fuentes tributarias independientes y evitar que el Gobierno Federal las absorba, sustituyéndolas por el mecanismo de participaciones.

Por último, el aumento en el poder económico de la autoridad local, al ampliar el margen: le negociación política frente a los diversos grupos de presión que integran la estructura de la comunidad, desata un proceso en espiral que permite nuevos incrementos en los recursos fiscales que, naturalmente, fortalecen la posición rectora del sector público y así sucesivamente.

Ampliación de la función pública local

La acción conjunta de las dos variables mencionadas en los párrafos anteriores, trae aparejado, necesariamente, un rápido cambio en el contenido de la función pública de las autoridades estatales y municipales. Este cambio se produce de tres maneras: a) primero, las autoridades locales realizan ahora actividades que en mayor o menor escala desempeñaban los ministerios federales, pero que netamente correspondían al ámbito local. Tal es el caso, por ejemplo, de ciertos servicios públicos (correctamente llamados municipales) que hoy día construyen y operan estados y municipios y que antes eran acción federal. La introducción de agua potable y drenaje en todas las localidades medianas y pequeñas de un Estado, la realizan las autoridades estatales y aún las municipales, sin auxilio federal y seguramente a menor costo; b) de otra parte, existen funciones que siendo de competencia federal, las autoridades locales las llevan a cabo por delegación o en concurrencia con las primeras, en virtud de que su interés y su cercanía a los problemas les permite desempeñarlas de manera más adecuada. Tal es el caso, por ejemplo, de la vigilancia forestal, del aprovechamiento de los bosques y de la reforestación; c) tercero, el simple crecimiento de todas las magnitudes del sistema económico-social acarrea la necesidad de ampliar la función pública local a esferas que no existían o no demandaban atención del sector público.

En este último orden de fenómenos se encontrará la más grande contribución de las administraciones locales al bienestar de la comunidad. Hace muchos años que las autoridades locales de 105 países industrializados se ocupan de problemas como los

que enseguida se mencionan, pero es una verdad incontrastable que para México y otros países en el mismo estadio de desenvolvimiento, no es el caso.

En primer término, está la cuestión del desarrollo urbano. El proceso de urbanización representa el reto más importante al que hayan tenido que hacer frente las autoridades locales en los últimos cincuenta años. Este fenómeno plantea múltiples demandas de carácter netamente administrativo, entre otras, las que se mencionan: a) la necesidad de allegarse recursos económicos para financiar las obras de desarrollo urbano; b) concitar la capacidad administrativa y técnica para ejecutar proyectos complejos de obras públicas urbanas; c) mantener elevados niveles de eficacia para operar los servicios; d) diseñar e implantar políticas para disminuir el ritmo de la migración interna y urbanización.

En segundo lugar, están las cuestiones relacionadas con la conservación de los recursos naturales. Este problema no resulta igualmente apremiante en todos los estados y municipios del país, pero en algunos será próximamente la tarea primordial. La elevada concentración demográfica en zonas determinadas en combinación con la escasez de recursos disponibles, da por resultado el uso indebido de los recursos naturales. En algunas áreas del país los efectos del abuso son conspicuos: contaminación de las aguas de arroyos y lagunas; deforestación de grandes zonas boscosas y erosión de los antiguos montes; degradación de suelos para la agricultura o para la ganadería; uso excesivo de las aguas del subsuelo; pérdida de la humedad superficial de las tierras agrícolas; inadecuado tratamiento de basuras y otros desechos sólidos y contaminación del aire. La situación no exigiría participación enérgica de las autoridades locales si estuviera presente sólo uno de estos procesos de degeneración; pero es el caso que en zonas geográficas muy pequeñas se manifiesten prácticamente todos los fenómenos de abuso o mala administración de los recursos naturales.

Independientemente de la competencia jurídica que las leyes establecen, cabe indicar que nadie puede tener un interés que las propias autoridades locales en hacer frente a esta nueva y urgente esfera de la acción pública.

Instrumentos y sistemas no tradicionales

Las autoridades locales se empeñan en buscar nuevos instrumentos; destaca el uso, cada vez más frecuente, de los organismos descentralizados estatales y aún de las empresas mixtas. Son una forma de descentralización por función o por servicio.

El uso de los organismos descentralizados a nivel estatal, es complementario respecto de la necesidad que tienen las autoridades locales de hacer frente a una función pública extensa. Han surgido organismos descentralizados estatales para manejar sistemas de agua potable, sistemas de drenaje, inversiones públicas municipales, sistemas de transporte público, programas agrícolas y ganaderos, programas forestales, programas de bienestar social (especialmente de seguridad social a empleados públicos y de protección a la infancia). Particular mención merecen otros organismos locales que,

aunque menos recientes, han probado su eficacia al punto que se recomienda su multiplicación. Tal es el caso de los organismos mixtos, federales y estatales, que operan en el campo de la electrificación rural, en el de la construcción de caminos y la construcción de edificios escolares.

La Administración local busca romper con sistemas administrativos tradicionales. Acude a fórmulas que multiplican los efectos de la inversión. Los propios gobiernos estatales hacen esfuerzos para que las autoridades municipales participen ampliamente del incremento obtenido en los recursos fiscales. Si lo anterior implica devolver fuentes tributarias a los municipios, así se procede.

Pero no únicamente se necesitan (ni siquiera primordialmente) mayores recursos fiscales. Se requiere una concepción diferente -aunque no nueva- del trabajo de la comunidad. En el trabajo colectivo voluntario, organizado por las autoridades políticas locales, radica la mayor fuerza impulsora del bienestar común. Para México y otros países una amplia población rural y una pirámide de población que prevé un crecimiento demográfico acelerado por muchas décadas, sólo el trabajo colectivo organizado de grandes grupos de la población, en combinación con algunos recursos monetarios, permitirá realizar las obras de infraestructura para los servicios municipales y las obras de organización agrícola que eleven la productividad y, consecuentemente, la oferta de todos los productos del campo.

Los problemas de la defensa de la ecología a los que aludió antes, pueden controlarse eficazmente dentro de un esquema administrativo que contemple preponderantemente sistemas colectivos de trabajo comunitario, ya sea remunerado (como parte de una política de empleo) o voluntario.

Conclusión: El futuro de las administraciones locales

El "modelo" de la administración estatal y municipal descrito (que no se refiere a ningún estado o municipio en particular ni pretende indicar que así son las cosas en este momento), permite vislumbrar cual será el futuro de la administración pública estatal y municipal.

a) Las administraciones locales serán los verdaderos polos de desarrollo regional; en otras palabras, la planeación regional tendrá como fundamento la división político-administrativa a la cual podrán sobreponerse conceptos geográficos o económicos o antropológicos de regionalización, pero siempre a partir de los gobiernos locales.

b) Las administraciones estatales y municipales ampliarán el contenido de su función pública para abarcar campos hasta ahora no tocados; ello dependerá de que cambien los sistemas tradicionales de trabajo, utilicen nuevos instrumentos administrativos y amplíen los recursos financieros y fiscales a su disposición.

c) El "detonador" que servirá para romper el circulo del subdesarrollo administrativo será el mejoramiento substancial de la capacidad administrativa de las autoridades locales, que a su vez es consecuencia de un sistema educativo mejor en calidad y en cantidad.

d) La contribución futura más importante las administraciones locales habrá de realizarse en el ámbito de la conservación de los recursos naturales y el mejoramiento de la naturaleza. Esos gobiernos podrán tener una participacion muy destacada en la lucha por elevar la calidad de la vida del hombre

e) Tanto la opinión pública como la investigación científica y la propia política de gobierno federal, deben contribuir a fortalecer el papel de las autoridades estatales y municipales en el desarrollo económico y social.

RAP 27, enero-marzo de 1975

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Mario Moya Palencia

El marco de la administración pública está definido por el sistema político de la colectividad a la que sirve. Las funciones de la administración dependen de la organización de los poderes públicos y primordialmente de la estructura del Estado. De ahí que la forma de gobierno -unitario o federal- sea uno de los factores determinantes de la estructura de la administración.

Unitarismo y federalismo significan respectivamente centralización o descentralización política, por tanto la adopción de estas formas se traduce en sistemas administrativos con diferencias sustanciales. En un Estado Federal coexisten un gobierno nacional y gobiernos locales con una división de funciones entre uno y otros que impide la interferencia en las respectivas atribuciones.

La elección entre mantener el poder en el centro o dispersarlo en las localidades, su centralización o descentralización, es opción clave de todo sistema político, afirma Lipson.[1] También acude a estos conceptos Tena Ramírez[2] al entrar al estudio de las facultades de las entidades en la Constitución mexicana después de asentar que "el federalismo es un fenómeno de descentralización".

Kelsen[3] analiza la misma materia bajo su teoría jurídica del Estado, y utilizando los conceptos centralización y descentralización, pero referidos exclusivamente al orden legal. Afirma que un orden jurídico es centralizado cuando sus normas tienen una aplicación exclusiva en todo el territorio de la comunidad. Es descentralizado cuando coexisten normas aplicables en todo el territorio y normas de validez espacial más limitada.

Por otro lado, afirma el filósofo vienés, la centralización y la descentralización pueden ser estáticas o dinámicas, en cuanto a los métodos de creación y ejecución de las normas. Es decir, pueden ser creadas o ejecutadas por el mismo órgano o por órganos diversos. El sentido estático se refiere a la aplicación centralizada o descentralizada de las normas. El sentido dinámico a la creación de las propias normas. Concluye que la descentralización más acabada es la que implica una creación y ejecución de las normas por diversos órganos.

---

[1] Leslie Lipson, *Los grandes problemas de la política.* México, Edit. Limusa Wiley, 1964, p. 458.
[2] Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano.* México, Edit. Porrúa, 1970, p. 134.
[3] Hans Kelsen, *Teoría General del Estado. México,* Edit. Nacional, 1959, pp. 214-219.

Según Greenwood[4] son tres las diferencias básicas entre el Estado unitario y el federal: En el Estado unitario existe un cuerpo capaz de ejercer completos poderes sobre la vida nacional, en tanto que en uno federal no hay cuerpo alguno con facultades para regular todos los aspectos de la actividad del país. La segunda distinción está en la naturaleza de la división de competencias entre los poderes centrales y los locales. En un Estado federal es rígida, ambos gobiernos tienen funciones limitadas formalmente. En el Estado unitario, pese a la posibilidad de asignación de funciones u organismos locales, éstas pueden ser retiradas o alteradas por decisión unilateral del poder central. La tercera distinción es de carácter cuantitativo: en los sistemas federales las funciones que se asignan a los poderes estaduales son mucho más amplias que las que en la práctica otorgan comúnmente a las unidades locales lo regímenes unitarios.

FUERZAS CENTRÍPETAS Y FUERZAS CENTRÍFUGAS

Son muy variadas las teorías que explican la existencia de sistemas políticos centralizados y descentralizados. Son producto -se ha dicho- de la presencia simultánea en toda sociedad de fuerzas centrípetas y fuerzas centrífugas. El predominio de una de ellas o su equilibrio por razón de juego de diversas combinaciones de factores económicos, políticos, sociales, resulta en sistemas monolíticos o en sistemas diversificados. Dentro de esta línea de pensamiento se encuentran tanto el célebre constitucionalista liberal James Bryce como el pensador socialista Proudhon.

Bryce apuntó que, así como en la astronomía newtoniana se afirmaba la existencia de dos fuerzas opuestas que impelen a los planetas en diferentes direcciones con relación al sol, en política una fuerza impele a los hombres a mantenerse unidos a una comunidad organizada y otra a dispersarse. Proudhon por su parte afirmó que el orden político descansa en dos principios contrarios: la autoridad y la libertad, en lucha constante y que la unidad sólo se logra por una transacción entre ellos.[5]

Dejando a un lado la idea de antinomia, Jorge Scelle[6] habló de dos necesidades sociales, en apariencia contradictorias, pero en realidad complementarias e igualmente esenciales de los agrupamientos políticos. Por una parte, la necesidad de autonomía y de libertad en la búsqueda de fines personales, en la administración de solidaridades particulares y, por otra, la necesidad de orden y seguridad, de trabajo en una solidaridad más amplia.

Podría decirse entonces que cuando la fuerza centrípeta es predominante se da la centralización política al concentrarse el poder en un solo núcleo. De prevalecer la tendencia centrífuga ocurre el desmembramiento del cuerpo social y la formación de comunidades diferentes. Ante esta situación se presenta al federalismo, forma de descentralización política, como el medio adecuado para lograr la transacción entre las tendencias opuestas,

---

[4] *The Future of Australian Federalism,* citado por Segundo V. Linares Quintana.
[5] Citado por Segundo V. Linares Quintada.
[6] Citado por Segundo V. Linares Quintada.

o como el sistema de conciliación de esas necesidades consideradas complementarias. Carl Schmitt[7] concluye también que el federalismo es el mecanismo idóneo para la solución de las antinomias que se dan en la vida social. Y aún dentro del enfoque jurídico, Kelsen presenta a la descentralización del orden legal como método adecuado para hacer corresponder las normas a la pluralidad de los individuos cuya conducta regulan.

DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA.

Hay descentralización política cuando, dentro de una misma unidad estatal, las colectividades particulares que la forman gozan de una organización propia conforme a normas que se dan a sí mismas, sin más limitación que la que establezca el pacto que las une a las demás. Se requiere además que esas colectividades participen en la formación de la voluntad del Estado que las agrupa. En suma, la descentralización política está fundada en el principio de la libertad de cada colectividad a regular su existencia de manera directa, tanto en la esfera de la comunidad particular como en la de la sociedad global.

Desde un punto de vista social, la descentralización responde a la pluralidad de agrupaciones que necesariamente conviven en un Estado; permite que la variedad pueda manifestarse sin perderse la unidad. Evita el alejamiento de los individuos de la gestión de sus intereses inmediatos, garantiza la solidaridad primaria de las colectividades intermedias, dentro de la solidaridad nacional.

Desde un punto de vista jurídico, la descentralización permite la elaboración de normas más estrechamente ligadas a las diferentes realidades. El orden legal se modela conforme a las tradiciones y a las necesidades plurales, se mantienen humanizadas las reglas que rigen a las comunidades.

Vista desde su aspecto político, la descentralización concilia, como ya se ha señalado, el poder y la libertad. Fortalece las relaciones entre el pueblo y su gobierno. El ciudadano no solamente participa en la elección de sus representantes, sino que puede mantener un contacto estrecho con el ejercicio de sus funciones.[8] Esta posibilidad se pierde cuando las disposiciones parten de un centro único de poder. La descentralización política que se da en un sistema federal establece una división de esferas que se autolimitan recíprocamente. Las prerrogativas del grupo nacional están forzadas a respetar las de las colectividad particular de tal manera que los dos niveles de aspiraciones se complementan sin contradecirse.

---

[7] Carl Schmitt, *Teoría de la constitución. México,* Edit. Nacional, 1961, pp. 425-435.
[8] ONU, *Manual de Administración Pública.* Nueva York, 1962.

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN

El federalismo opera la descentralización política mediante el reparto de competencias entre autoridades centrales y locales. Las características distintivas del Estado Federal han sido resumidas por Jorge Carpizo[9] en cinco grandes órdenes: I. Crea dos órdenes, delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de las federación y el de las entidades federativas; II. Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno; III. Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades de carácter federal; IV. Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades; y V. Las entidades federativas intervienen en el proceso constitucional federal.

La distribución de competencias es fundamental para la estructura y fundamental para la estructura y funcionamiento del sistema federal y se instituye en la constitución que expresa la voluntad de la unidad global.

La definición de las esferas de autoridad es muy variable, se lleva a cabo de acuerdo con factores históricos, sociales, económicos. No hay una norma general de atribuciones, lo que ha llevado a los especialistas a concluir que no se puede hablar de un federalismo, sino de tantos como naciones federales. Cada Estado reparte las competencias en diferentes grados y matices de acuerdo con sus necesidades objetivas. Sin embargo de una adecuada atribución dependen, no sólo que el sistema federal cumpla su función equilibradora de las fuerzas centrípetas y centrífugas, evitando choques y duplicaciones, sino también logre coordinar a las entidades para lograr una colaboración dinámica.

Existen tres criterios para efectuar el anterior reparto:[10] Establecer una enumeración detallada tanto de las materias que corresponden al gobierno central como las de las atribuidas a los gobiernos locales. Establecer una enumeración detallada de las materias de la competencia del gobierno federal y atribuyendo a los gobiernos locales y fija como competencia del gobierno federal toda aquéllas que no estén enumeradas. En este caso los poderes remanentes corresponden al gobierno nacional. El primer criterio, de pretensión exhaustiva por su distribución detallada de atribuciones a las dos esferas de competencia, tiene el inconveniente de que fatalmente incurre en omisiones y por tanto genera conflictos de autoridad constantes. El segundo criterio, al dejar todo aquello que no está específicamente atribuido al gobierno federal, a la competencia de los gobiernos locales, fortalece la autonomía de los estados miembros y finca límites formales a la centralización. El tercer sistema, que confiere competencia de todos los poderes remanentes al gobierno nacional, fortalece al poder central.

---

[9] Jorge Carpizo, *La constitución Mexicana de 1917.* México, UNAM, 1974, P. 289.
[10] *Enciclopedia Jurídica* OMEABA: Federalismo.

FEDERALISMO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El reparto de competencias entre la federación y los estados federales da origen a dos administraciones distintas: la administración federal y la de cada una de la entidades federadas.[11]

En suma, el federalismo por su descentralización política, realiza la más completa descentralización administrativa. Los beneficios que esta última aporta son de una gran significación, están directamente implicados con los ya señalados para la descentralización política.

Desde un punto de vista técnico, específicamente administrativo, la descentralización es un requerimiento de toda organización. Una gran variedad de funciones públicas exigen la gestión local, tanto por su necesaria adaptación a las condiciones de los diferentes medios en que se realizan, como porque el contacto personal con los beneficiarios es una necesidad comprobada. Los estados centralizados han tenido que instrumentar mecanismos de descentralización, forzados por demanda estrictamente operacionales, ante la imposibilidad de enfrentarse a una gran variedad de situaciones locales con una aparato monolítico y de jerarquización rígida y entorpecedora. El Estado federal logra este resultado con mucho mayor eficiencia.

En primer lugar la existencia de dos esferas de competencia nacional y local, permite una división de trabajos que facilita la atención expedita de los dos tipos de necesidades y circunstancias. Además, la esfera de administración local no sólo contiene el aspecto ejecutivo sino también, y ello es lo determinante, el aspecto legislativo.

Hemos mencionado que la descentralización es una necesidad de toda organización. Por ello constituye una modalidad a la que acuden todos los estados modernos, para el desempeño de sus funciones. Tanto una administración federal como una local utilizan este mecanismo ya sea para atender necesidades territoriales o de servicio. Independientemente de lo anterior, la descentralización administrativa que entraña la descentralización política, establece una estructura de mayor funcionalidad, aligera la carga del Estado nacional de manera definitiva.

La descentralización únicamente administrativa es creada y mantenida por el poder central en tanto que la descentralización administrativa que procede de la política implica una independencia de poderes respecto al poder federal, no es derivada sino autónoma.[12] Origina una descentralización estática y dinámica en el sentido kelseniano, puesto que no se limita a la ejecución de normas por órganos locales sino a la descentralización de su creación, la determinación autónoma de las reglas gubernativas. De esta manera, la

---

[11] Georges Langrod, *Tratado de Ciencia Administrativa*. Madrid, Edit. ENAP, P. 227.
[12] Carter Y Hertz, *Gobierno y Política en el Siglo XX. México*, Edit. Limusa, pp. 86 y ss.

administración local corresponde plenamente a las necesidades y objetivos de la comunidad particular. Por eso afirmamos que produce la descentralización más acabada.

Ahora bien, el federalismo tiene como función mantener una unidad esencial salvaguardando las particularidades, así, la descentralización no puede desembocar en un divorcio de poderes y de sus cuerpos ejecutores, sino en el establecimiento de unidades que persiguen fines comunes y objetivos complementarios. Por ello federalismo es colaboración, no sólo por la integración de las entidades en los órganos federales que a todos sirven de manera directa, sino además, colaboración entre esos órganos nacionales y los órganos locales.

En el desempeño de sus respectivas atribuciones, la administración federal y las entidades federativas realizan permanentemente tareas afines, se apoyan recíprocamente, se entremezclan sin perder sus respectivas identidades.

Por otro lado, con la transformación de las funciones del Estado -signo de nuestro tiempo- de simple gestor a la de agente de cambio, la administración pública se convierte en la ejecutora de vastos proyectos de desarrollo. La división de competencias que establece el federalismo, no sólo no libera a ninguna de las esferas de gobierno de estos objetivos, sino la compromete por igual. Ambos órdenes deben adaptarse a las exigencias técnicas y organizativas de los programas de desenvolvimiento nacional y participar de la tarea con todos los elementos a su alcance, sin descuidar la atención de las necesidades específicamente locales.

Esta colaboración se manifiesta aún en estados cuyas tendencias centrífugas han sido tradicionalmente más fuertes que las centrípetas, al grado de afirmarse que la división entre gobierno nacional y gobiernos locales ya no separa de manera rígida a la autoridad sino conforma "poderes concurrentes".

En la práctica de un gobierno federal moderno, de manera creciente, problemas de carácter local se traducen simultáneamente en problemas nacionales que demandan la intervención directa de instituciones administrativas federales en las entidades. Una interrelación cotidiana entre órganos locales y federales cobra forma de diferentes maneras. En algunos Estados, la federación busca llevar a cabo sus atribuciones mediante una delegación a favor de órganos locales, otros acuden al establecimiento de mecanismos administrativos propios. Frecuentemente se utilizan los dos métodos en combinaciones variables, sin que ello signifique que la actuación de organismos federales en las circunscripciones estatales resulte necesariamente en el desplazamiento de los organismos locales. Ambas deben complementarse para cumplir adecuadamente sus respectivas funciones. Un sistema de poder político compartido deviene necesariamente un sistema de actividad administrativa compartida.

El funcionamiento de una economía nacional requiere la coordinación de todos los factores productivos distribuidos en su territorio, por tanto debe mantener una colaboración intensa entre las dos esferas de la actividad gubernativa. Los sistemas federales han desembocado en una compleja interrelación de administraciones que exigen de una adecuación constante para que, sin perjuicio de las responsabilidades locales, participen los dos órdenes en la consecución de los objetivos nacionales.

TENDENCIAS A LA CENTRALIZACIÓN

Por otro lado, esa necesidad apremiante de los estados nacionales de fortalecer su unidad mediante la íntima coordinación de los poderes que coexisten en la federación, ha generado como contrapartida una tendencia mundial a la centralización o predominio del poder nacional, es decir a un desequilibrio marcado a favor de las fuerzas centrípetas. Este fenómeno se ha observado en los estados industriales en los que la dinámica económica apremia a una mayor intervención central. La homogeneización cultural y el acortamiento de las distancias tienden a borrar las fronteras estaduales y a conferir mayores responsabilidades a los poderes federales. Impelen también en esa dirección la creciente magnitud de las obras que exige la vida moderna y que, pese al desarrollo, muchas entidades son incapaces de realizar sin el auxilio de instituciones.

También se detecta este fenómeno en los estados no industriales, aunque por diferentes causas. La consolidación de la unidad en las naciones emergentes hace necesaria una fuerza centralizadora que anule las tendencias desintegradoras. La falta de comunicaciones, la heterogeneidad cultural, las asechanzas externas, los intereses parciales exacerbados, la falta de conciencia de pertenencia a un todo, la ausencia de personal calificado en las provincias, la inercia y desorganización locales, son factores todos que concurren a la formación de un poder central capaz de superarlos, lo que conduce frecuentemente al aniquilamiento de la vida política local.

En ambos casos conviene a la comunidad la preservación del sistema federal para mantener el equilibrio entre la libertad y poder, para armonizar esas necesidades invariables de autonomía y solidaridad. Es el antídoto de la concentración de poder económico y político en centros que se erigen en amenaza tanto para la autonomía del individuo como para la existencia de las colectividades intermedias en las que se expresan funciones sociales indispensables.

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

Ello no implica que para conjurar el centralismo deba establecerse un poder federal débil, todo lo contrario. Tanto los Estados industrializados como aquellos que persiguen

su desenvolvimiento, precisan de una organización eficiente que integre las actividades de la comunidad más vasta, pero salvaguardando la existencia de las entidades federativas por todos los beneficios económicos, políticos y sociales que puedan aportar.

EL FEDERALISMO MEXICANO

Nuestra primera Constitución decretó en 1824: "La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República, representativa, popular, federal". En 1974, a siglo y medio de distancia, el país celebra el "Año de la República Federal y del Senado" como reconocimiento a esa forma de gobierno que sigue siendo la estructura que le confiere dinamismo al Estado contemporáneo.

Al establecer el federalismo, el Constituyente del 24 no hacía sino dar forma a una realidad social en la que ya convivían una vocación a la unidad nacional y sentimientos regionales fuertemente arraigados.

El germen del federalismo mexicano se encuentra en la Constitución de Cádiz que, en 1812, estableció para España y sus colonias diputaciones provinciales.[13] En México, esos cuerpos de incipiente representación sirvieron de catalizadores de las aspiraciones regionales.

Consumada la Independencia, ante los intentos centralistas, fueron las provincias las que forzaron a un Congreso titubeante a convocar al Constituyente que estableciera el sistema federal. Así, en 1824, el Congreso hubo, como requisito previo a su función, de decretar el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana que al instituir el federalismo superó los movimientos separatistas y fincó el pacto que dio unidad a la República y permitió asegurar su existencia.

Persistieron, sin embargo, los intentos centralizadores auspiciados por las fuerzas coloniales supérstites. Durante muchos años de lucha la fórmula de la libertad, frente a la autocracia, fue el federalismo. La Constitución de 1857 significó el triunfo definitivo del principio de la descentralización política.

El Dictamen que acompañó al Proyecto de Constitución en 1856, dejó claramente definidos los propósitos que se perseguían con esta forma de gobierno: "He aquí las ventajas del sistema de federación. Darse cada pueblo a sí mismo 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, sin las dificultades que oponía el sistema colonial u otro cualquiera gobierno que, hallándose a enormes distancias, perdiera de vista los intereses de los gobernados; proveer a sus necesidades en proporción a sus adelantos; poner a la cabeza de su administración sujetos que, amantes del país, tengan al mismo tiempo los conocimientos suficientes para

[13] Nettie Lee Benson, *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano.* México, 1956, p. 21.

desempeñarla con acierto; 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".[14]

Ideas ratificadas por el propio Congreso Constituyente en el Manifiesto que dirigió a la Nación al promulgarse la Constitución el 5 de febrero de 1857: "El país deseaba el sistema federativo porque el único que conviene a su población diseminada en un vasto territorio, el solo adecuado a tantas diferencia de productos, colimas de costumbres, de necesidades; el sólo que puede extender la vida, el movimiento, la riqueza, la prosperidad a todos las extremidades, y el que promediando el ejercicio de la soberanía es el más a propósito para hacer duradero el reinado de la libertad, y proporcionarle celosos defensores".

"El Congreso, pues, hubo de reconocer como preexistentes los Estados libres y soberanos; proclamó sus libertades locales y, al ocuparse de sus límites, no hizo más alteraciones que las imperiosamente reclamadas por la opinión o por la conveniencia pública, para mejorar la administración de los pueblos. Queriendo que en una democracia no haya pueblos sometidos a pupilaje, reconoció el legítimo derecho de varias localidades a gozar de vida propia como Estado de la Federación".

"Gozando los estados de amplísima libertad de su régimen interior, y estrechamente unidos por el lazo federal, los poderes que ante el mundo han de representar a la federación quedando con la facultades necesarias para sostener la independencia, para fortalecer la unidad nacional, para promover el bien público, para atender todas las necesidades generales; pero no serán jamás una entidad extraña que esté en pugna con los estados, sino que, por el contrario, serán la hechura de los estados todos".

Treinta años de dictadura hicieron nugatorio el sistema federal, pero la Constitución de 1917 restableció su vigencia. Los objetivos originales siguieron siendo válidos, la descentralización política asegura "las libertades locales", la existencia en cada entidad de "leyes análogas a sus costumbres...", el gobierno cercano "que no perdiera de vista los intereses de los gobernados" y la unión de los estados en un estrecho "lazo federal". Pero además de estas finalidades, surgieron nuevas, la Constitución de Querétaro fue la primera en el mundo que transformó el sentido individualista liberal del "bien público", de las "necesidades generales", para conferirles un amplio sentido social. Ello generó a una nueva dimensión del federalismo, ahora ya no limitado a una forma de organización destinada a garantizar el libre juego de las fuerzas sociales, sino una forma de cooperación para movilizar todos los recursos humanos y materiales del país, para conjugar los elementos necesarios a un constante mejoramiento político, económico, social y cultural del pueblo.

[14] Ibidem, p. 1290.

El federalismo corresponde a nuestra propia naturaleza política. Los objetivos de esta forma de gobierno que tratadistas posteriores han sistematizado, están impresos en las motivaciones de nuestros textos constitucionales y en los más destacados episodios de la historia nacional.

Fue el federalismo el instrumento que permitió la unidad de las provincias coloniales, mexicanas todas, pero rebeldes a la sujeción centralista que significaba la continuación de un Imperio que había sido vencido. Gracias a esa forma de gobierno logramos domeñar a las fuerzas centrífugas. Pero también gracias a ella podemos conjurar permanentemente las fuerzas centrípetas igualmente contrarias a su espíritu.

El sistema mexicano de división de competencias está definido en el Artículo 124 constitucional que consigna que "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados". Este criterio fortalece a las entidades federativas porque preserva para ellas toda aquellas materias que no han sido consideradas por la Unión como asuntos de interés general.

La Constitución confiere a los poderes federales las facultades necesarios, no sólo para cumplir su función de representación de la Nación, sino aquéllas que requiere su responsabilidad de promotores del desenvolvimiento equilibrado de todas y cada una de las partes de la federación.

Las condiciones materiales de México hacen necesaria la existencia de una federación actuante y funcional. La enorme desproporción en la riqueza de las entidades, por razones históricas, físicas y culturales, justifica prerrogativas constitucionales federales en materia económica y social sin las cuales no sería posible la superación de la salubridad general, la educación universal y gratuita, la educación técnica y agropecuaria al alcance de todos, la regulación de la población, la reforma agraria, el control y aprovechamiento de los recursos hidráulicos, la preservación de los recursos nacionales mediante la regulación de la inversión extranjera, el impulso al comercio exterior, el aprovechamiento de nuestros mares, la generación de energía eléctrica para todo el país, la integración física del territorio, en suma, no sería posible fincar la infraestructura de una justicia generalizada.

Dentro de esas líneas se desenvuelve la acción del gobierno federal. La actividad que despliega no se orienta a incrementar el poder central sino a vigorizar de manera efectiva y real el poder de las entidades. El desarrollo general que promueve se traduce automáticamente en fortalecimiento de las entidades federales, el crecimiento económico les proporciona recursos para atender sus necesidades propias, el desenvolvimiento cultural afianza la conciencia de los derechos locales como garantía de su libre ejercicio, el mejoramiento social impulsa la vida de todas y cada una de las colectividades y les confiere crecientes posibilidades para enriquecer su existencia particular.

Paralelamente al perfeccionamiento nacional, se opera un mejoramiento de las entidades, cuando junta a los valores del todo se auspicia la afirmación y el florecimiento de los valores de las partes, cuando se insiste por todos los medios y se educa a las nuevas generaciones en la validez de las solidaridades estaduales y se veneran las tradiciones locales y a los hombres destacados en los ámbitos regionales, cuando se ve a la Nación como una unidad cuya riqueza es precisamente la variedad que producen sus regiones, el federalismo mexicano no sólo preserva la descentralización política, sino que mediante los poderes federales se acrecientan las posibilidades reales de las libertades locales.

En consecuencia, funciona en México una amplia red de interrelaciones de la administración federal y las administraciones estatales. Por medio de convenios bilaterales o plurilaterales, proyectos específicos de cooperación, servicios coordinados que atienden al unísono demandas nacionales y locales, se administra el país en un marco político y jurídico que fomenta la colaboración de poderes en el más absoluto respecto a las soberanías que coexisten en el régimen federal.

En los últimos tres años se ha acentuado la naturaleza dinámica de nuestro federalismo.

El Presidente Luis Echeverría conduce una estrategia de gobierno cuyo rasgo característico es precisamente la descentralización. El primer lugar, el propio Ejecutivo Federal se desplaza continuamente a los estados para tomar decisiones en contacto personal con las autoridades locales. Los asuntos se discuten en asambleas públicas en las que participan los sectores interesados. Se evitan así las distorsiones que pueden acarrear directrices adoptadas a distancia y se coordinan los programas locales y nacionales en los sitios mismos en donde se aplican. El Ejecutivo de la Unión realiza frecuentemente reuniones regionales con gobernadores y autoridades administrativas federales y estatales para examinar problemas y soluciones.

La administración federal al impulso del Presidente de la República lleva a cabo una reforma profunda que tiene como imperativo arraigar a los servicios públicos federales en las comunidades. Un programa de desconcentración por regiones y entidades, acordado por el Ejecutivo en abril de 1973, está en plena operación a fin de actuar con elasticidad para atender simultáneamente las variantes necesidades de la República.

La descentralización económica ha sido impulsada con perseverancia. Se han establecido comités coordinadores de desarrollo en entidades, que refuerzan la descentralización industrial con apoyo financiero y técnico a fin de canalizar crecientes inversiones a la periferia y constituir nuevos polos de desarrollo.

Las zonas deprimadas han sido objeto de programas especiales. Están en pleno funcionamiento. Una comisión intersecretarial que coordinada con diversos gobiernos estatales promueve un plan integral de aprovechamiento de las extensas zonas desérticas, que pese a sus limitaciones físicas son asiento de numerosos grupos humanos, así

como múltiples organismos para el apoyo de grupos indígenas y marginados forman parte del esfuerzo de la federación por lograr la homogeneización social.

Igual propósito de desarrollo equilibrado orienta la esmerada atención federal a los centros de cultura de los estados. La ayuda a las universidades y tecnológicos de las entidades se ha multiplicado, junto con la ampliación del esfuerzo educacional, para que toda la población del país disfrute de igualdad de oportunidades en este campo.

Todas estas medidas están enmarcadas en nuestro sistema federal. Obedecen a una preocupación que el Ejecutivo de la Nación manifestó a todos los gobernadores de los estados, a sólo unos meses de su toma de posesión, en una marca circular que constituye una programa de acción conjunta.

"El progreso de la República -afirmó el Presidente Luis Echeverría en esa misiva- depende del mejoramiento de las entidades que forman. Todo cuanto hace el Gobierno de la Unión se realiza merced al aporte de sus entidades y cuanto éstas reciben es resultado del esfuerzo de sus habitantes y también del que desarrollan los mexicanos de otras regiones del país. Nuestro sistema federal es así, expresión de solidaridad nacional."

RAP 67/68, julio-diciembre de 1986

BUROCRACIA FEDERAL EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA. DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN*

Sergio Elías Gutiérrez Salazar

Centralización y descentralización han sido, por igual, en sus respectivos tiempos, políticas fundamentales del gobierno mexicano. La distancia conceptual entre una y otra, así como la notable diferencia entre sus fines prácticos, no ha impedido que ambas acrediten un importante sitio en el curso de la historia nacional. La primera de ellas imperó con la idea de salvaguardar la unidad del mando político, inhabilitar movimientos separatistas en el territorio nacional y consolidar un régimen independiente y soberano. La segunda cumple actualmente un propósito de reivindicación con la tradición republicana y los principios del federalismo, dando por hecho y cierto que su contraparte centralizadora agotó las posibilidades para la integración nacional.

A partir de la segunda década de este siglo, la transformación de la sociedad mexicana en todos los campos de su manifestación urbana, rural, laboral, educativa, cultural, política, industrial y económica impuso, junto a otros cambios en la política del Estado, el de la reversión de tendencias y conductas centralistas porque, en efecto, éstas distorsionaban el desarrollo equilibrado del proceso por el que dicha transformación debería asegurar la viabilidad del proyecto nacional.

Con mayor énfasis del que desde entonces concedieron las administraciones del gobierno federal y con la distinción de ser la primera en esforzarse por hacer un planteamiento integral de la descentralización, la presente gestión gubernamental advirtió la necesidad de no postergar más la materialización de la misma.

El diagnóstico inicial señaló abiertamente el obstáculo en que se habían convertido las mentalidades centralistas, en cuanto se afectaba la democracia, se profundizaba la desigualdad y se imposibilitaba el desarrollo armónico de las diferentes regiones y grupos del país.

En lo político, esto obligaba a considerar la revisión y redistribución de las competencias entre las tres instancias de gobierno; en lo económico, una redistribución geográfica más equitativa de las actividades productivas; en lo administrativo, la revisión de competencias para propiciar el equilibrio de facultades y funciones entre las tres instancias de gobierno; respecto de la vida cultural y educativa, el propósito de fortalecer la identidad

* Agradezco la colaboración de Jaime Cortés García Granados por su participación en la elaboración de este ensayo.

cultural de las regiones y de proporcionar a éstas las oportunidades de su enriquecimiento.[1]

Desde esta perspectiva, podría afirmarse entonces, considerando especialmente el propósito de redistribuir competencias entre los ámbitos de gobierno, que se trataba en realidad de descentralizar y no simplemente de desconcentrar.

Al respecto, conviene recordar la diferencia básica entre una y otra categoría: la desconcentración implica la conferencia de competencias o el traspaso de facultades propias de los órganos centrales a sus órganos periféricos, mientras que la descentralización conlleva el hecho de que las facultades que se confieren o traspasan de los órganos centrales queden en poder de órganos o entes con personalidad distinta a la de aquéllos, ajenos desde luego a la jerarquía administrativa de origen.[2]

Sin embargo, el conjunto de programas de dependencias y entidades de la administración pública federal, que hubieron de requerirse en los últimos años para concretar la idea prevista para la descentralización, quizá no hayan sido tan apegados como se quisiera al concepto estricto de esta categoría; la gran mayoría de las medidas o proyectos de descentralización del gobierno federal han sido, cuando más, movimientos de desconcentración.

Algunos de estos movimientos, concesión de facultades de órganos centrales a unidades regionales o estatales, parecen incluso no haber llegado a ser sino simples actos de delegación, revocable y transitoria de ciertas funciones de la gestión administrativa. Ciertamente, han generado un incremento notable en los índices de eficacia, en cuanto la prestación del servicio público ha ganado rapidez, agilidad y flexibilidad, pero, con todo, no puede decirse que hayan resuelto la originaria voluntad de descentralización.

El proceso de fortalecimiento a los Órganos desconcentrados de la administración pública federal, en estados y regiones particulares del país, no afectó hasta ahora, como no puede esperarse que suceda por este camino, la distribución de competencias y de poder público entre los ámbitos de gobierno. Hemos observado, sí, una relevante extensión territorial de la autoridad y mando central hacia la periferia, que nada tiene que ver con la descentralización.

Por lo pronto, no está a nuestro alcance la posibilidad de confirmar o desmentir con bases exhaustivas tales afirmaciones; sería necesario revisar uno a uno los casos de transferencia de funciones a órganos regionales o periféricos; identificar la relación de éstos con la propia administración central o bien con distinto ámbito de gobierno; evaluar la trascendencia

[1] Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. SPP. Págs. 393-395.
[2] Véase: Domínguez Alcahud, J. Desconcentración, Descentralización y División Territorial. Ed. INAP. Serie Praxis No.32. Págs. 7-11.

de funciones delegadas y, en general, verificar por cantidad y calidad qué ha sido más recurrente, si la desconcentración o la descentralización. Daremos por hecho, como hipótesis, que ha sucedido predominantemente lo primero.

Desde luego, merecería un tratamiento particular el análisis sobre los alcances y realidades de la reforma al artículo 115 constitucional del año de 1982, a través de la cual se ampliaron significativamente las competencias de los gobiernos municipales.

En esta oportunidad queremos exclusivamente llamar la atención sobre lo que pueden significar, en relación con esta cuestión, los índices de crecimiento de la burocracia federal en los estados de la República.[3]

Para 1981, el total de servidores públicos adscritos a dependencias y entidades de la administración federal, que desempeñaban su tarea en alguno de los estados de la República y no en el Distrito Federal, ascendía a un número global de 874,692. En la perspectiva de los programas de descentralización podría suponerse en aquel tiempo la reducción de este índice o cuando menos un crecimiento moderado, en virtud de que algunas de las funciones de las que eran responsables estos trabajadores presuntamente pasarían a manos de servidores públicos de los estados y municipios.

Se entiende que la descentralización debería, en su caso, hacer crecer las particulares administraciones de los otros dos ámbitos de gobierno y no la del orden federal en las circunscripciones territoriales de aquéllos.

Sin embargo, para 1986 la administración central hizo crecer hasta en número de. 1'245,530 el total de sus trabajadores en los estados del país; esta cifra representa un índice de 42.39% de aumento, respecto del dato consignado para 1981. En comparación, el índice de crecimiento de la burocracia federal que presta sus servicios en la ciudad capital del país, durante el mismo periodo, fue sólo del orden de 9.48 %.

En clara evidencia de desconcentración o de simple acercamiento de la administración central a la provincia, que no de descentralización de funciones de la misma, la burocracia federal creció cuatro veces más en el interior del país que en la ciudad de México. Con la descentralización se esperaba, en contra, que disminuyera el número de servidores públicos federales en estados y municipios o bien la transferencia de su adscripción a los gobiernos de éstos, toda vez que el proyecto originario preveía para los mismos la

---

[3] Para todas las cifras mencionadas al respecto se consideró la estadística sobre trabajadores amparados bajo el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Dado que no todos los servidores públicos federales se encuentran afiliados a este régimen, como pueden ser por ejemplo los trabajadores de Petróleos Mexicanos, caben variables que no obstante estimamos secundarias para los efectos de este análisis. Fuente consultada: Agenda Estadística 1986. ISSSTE. Coordinación General de Planeación, Jefatura de Servicios de Actuaría y Estadística.

ampliación de competencias y facultades hasta entonces en poder de la administración central.

De manera particular, cabe destacar el hecho de que en territorios como los del Estado de México y Nuevo León el crecimiento de la burocracia federal alcanzó índices verdaderamente desproporcionados e incongruentes con la teoría de la descentralización, aunque absolutamente consecuentes con la desconcentración. En el primero de estos estados trabajaban 15 mil servidores públicos federales en 1981; para 1986 eran ya más de 100 mil. El índice de crecimiento fue del orden de 575%.[4] En el caso de Nuevo León se registró un incremento de más del 150%.

Contradictoriamente, se presume que son precisamente en estos dos estados del país donde las condiciones socioeconómicas, políticas, geográficas y administrativas hacen más viable el propósito de la descentralización. Ahí, no obstante, puede apreciarse con mayor amplitud la tendencia hacia la desconcentración como forma de mera extensión del poder central y de sus competencias hacia la periferia. Persiste, sin duda, el problema de la redistribución de poder y de la descentralización misma, junto con un problema de entendimiento y confusión acerca de si ésta en México no significa más que la desconcentración del personal público.

Dando por cierta, pues, la preeminencia de movimientos de desconcentración sobre voluntades y hechos de la descentralización, se impone entonces preguntarnos de manera consecuente si en realidad tiene sentido federalista el saldo estimado por la propia administración federal, en relación con su propósito de evitar prácticas y mentalidades centralistas.

Habrá que recordar, al respecto, que lejos de estar en oposición con la centralización, la desconcentración es una condición moderna para el ejercicio de la misma. La desconcentración no es sino una medida destinada a ocultar la persistencia de la centralización, psicológica y socialmente capacitada, para atenuar sus rigores y sus daños.[5]

En el campo de la ciencia administrativa no podríamos, tal vez, hacer una reflexión tan radical, estando a la vista que el proceso vigente de desconcentración en nuestro país ha producido significativos logros en la gestión gubernamental y en las condiciones para que ésta sirva eficazmente a los planes y programas de modernización y simplificación

---

[4]Debe, no obstante, considerarse que en cierta forma influyó en este índice de crecimiento el hecho de que un número importante de servidores públicos federales, residentes en zonas conurbadas del Estado de México con el Distrito Federal y que prestan sus servicios en la administración central, han pasado a ser considerados en la estadística como burocracia federal en ese estado, sin que realmente desempeñen su función en él. Es decir, radican en el Estado de México, pero en realidad trabajan para los órganos centrales de la administración federal.

[5] Véase: Burdeau, George, Tratado de Ciencia Política. Tomo II (El Estado), volumen II (Las Formas del Estado). UNAM. Págs. 45-48.

administrativa. Con todo, insistiremos en el hecho de que es necesario recuperar el sentido vital del federalismo y la descentralización de la vida nacional: redistribuir competencias del poder público y eliminar la excesiva tutela de agentes del mando central sobre ámbitos de gobierno estatal y municipal.

SERVIDORES PÚBLICOS FEDERALES EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA

ESTADO	1981	1986	DIFERENCIA	%
Aguascalientes	11 205	14 302	3 097	27.63
Baja California Norte	22 802	29 562	6 760	29.64
Baja California Sur	13 402	16 860	3 458	25.80
Campeche	11673	13 938	2 265	19.40
Coahuila	34 503	45 012	10 509	30.45
Colima	8 392	11 352	2 960	35.27
Chiapas	38 391	56 114	17 723	46.16
Chihuahua	30 773	38 851	8 078	26.25
Durango	37 036	42 348	5 312	14.34
Guanajuato	50 369	55 592	5 223	10.36
Guerrero	51 506	58 768	7 262	14.09
Hidalgo	28 198	41 282	13 084	46.40
Jalisco	42 865	57 957	15 092	35.20
México	15 083	101 532	86 449	573.15
Michoacán	43 056	64 041	20 985	48.73
Morelos	22 519	26 134	3 615	16.05
Nayarit	15 228	21 489	6 261	41.00
Nuevo León	25 149	63 640	38 491	153.05
Oaxaca	43 988	57 302	13 314	30.26
Puebla	34 615	47 074	12 459	35.99
Querétaro	14 926	19 061	4 135	27.70
Quintana Roo	10 483	13 802	3 319	31.66
San Luis Potosí	24 466	36 895	12 429	50.80
Sinaloa	46 016	55 408	9 392	20.41
Sonora	28 903	36 163	7 260	25.11
Tabasco	18 378	22 201	3 823	20.80
Tamaulipas	48 101	60 959	12 858	26.73
Tlaxcala	10 761	16 942	6 181	57.43
Veracruz	58 205	76 735	18 530	31.83
Yucatán	18 188	23 367	5 179	28.47
Zacatecas	15 512	20 847	5 335	34.39
TOTAL	**874 692**	**1 245 530**	**370 838**	**42.39**

Fuente: Agenda Estadística 1986. ISSSTE. Coordinación General de Planeación. Jefatura de Servicios de Actuaría y Estadística

Si se mantiene la resistencia a la redistribución de poder y a la descentralización, entonces tendrá ineludiblemente que acelerarse la desconcentración para que, a su vez, ésta asegure la eficiencia de la centralización. Cada vez de manera más evidente, el gobierno federal se conducirá hacia el gigantismo, multiplicará su estructura orgánica en la periferia y generará costos económicos y políticos tan innecesarios como insoportables para su propio régimen financiero. En los estados y municipios esta tendencia generará en definitiva, más pronto que tarde, un fenómeno de animadversión política que ya se expresa de algún modo y de manera particular en entidades del norte del país.

Cabría interrogarnos hasta dónde el sistema en su conjunto podrá tolerar la desconcentración como herramienta para hacer prevalecer el centralismo y hasta qué límite, entre tanto, podremos enfrentar el dispendio de la oportunidad histórica para aplicar los presupuestos del federalismo.

A los principios de la voluntad tendrán que sumarse, por necesidad, en cuanto arribemos a esta frontera, actos precipitados y violentos de descentralización, que quizá ya para entonces estén disociados de su esencia y de las ventajas democráticas que hoy se estiman de la redistribución de competencias entre los ámbitos de gobierno.

Con todo, subsiste en nuestro tiempo la ocasión todavía propicia para iniciar con firme decisión y prudencia un proceso de descentralización gradual, progresiva y diferenciada.

Progresiva en cuanto atienda la transferencia de facultades no por un acto que de una sola vez y para siempre resuelva el caso, sino que de manera sucesiva y paulatina vaya haciendo concurrir las funciones de los ámbitos de gobierno en tareas comunes, concretando, en orden de prioridad y factibilidad, las materias a descentralizar de la administración central.[6]

Diferenciada en tanto sea desigual y procure la exclusiva transferencia de las funciones que en realidad requiere cada estado en particular.

En sentido contrario de esto último ha incurrido el proceso vigente de desconcentración. Las facultades de los órganos desconcentrados de las dependencias de la administración pública federal son idénticas en cada estado de la República, como si fueran iguales, por ejemplo, las condiciones naturales para la pesca en Coahuila que en Sinaloa o las perspectivas de la industria en Nuevo León que en Oaxaca.[7]

---

[6] El caso de España es un buen ejemplo de cómo este proceso amplía la concurrencia de los órdenes de gobierno en funciones comunes, pero con distinción territorial, sin que por ello se presenten fenómenos de duplicidad y dispendio de recursos. Véase: Fernández, Viegas, et. al. La Constitución de la Monarquía Parlamentaria, Ed. FCE. México, 1983.

[7] Véase: Diario Oficial de la Federación. Colección de los Reglamentos Interiores de las Dependencias de la Administración Pública Federal. Agosto de 1986.

Se requiere, en síntesis, una fórmula de transición hacia la descentralización integral que sustituya progresivamente a los movimientos de desconcentración y que vea por el resurgimiento cabal de autonomías locales. Que atienda el justo reclamo de los grupos de interés por su defensa y que cuide de deshacer compromisos de cacicazgo que se complacen con el centralismo. Es importante y preferible anticipar esta decisión a esperar que, por propia iniciativa de protesta, los poderes políticos locales disputen el poder al centro.

Sirvan estas notas como apunte de una breve reflexión que quiere, como otras tantas, mover al ejercicio objetivo de la conciencia sobre nuestros retos y compromisos de transformación social.

RESÚMENES
ABSTRACTS

RAP 001, enero-marzo de 1956, pp. 5-7.

EL INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO
THE INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION OF MEXICO

Antonio Carrillo Flores

Discurso en la sesión fundacional del Instituto de Administración Pública (hoy Instituto Nacional de Administración Pública). En el cual se define la personalidad y naturaleza del Instituto, como Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Se describe el entorno mundial y nacional que motiva la creación del Instituto, así como los propósitos para los que fue creado.

Palabras clave: Administración Pública, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Instituto de Administración Pública.

Message in the inaugural session of the Institute of Public Administration (today National Institute of Public Administration). In which one defines the personality and nature of the Institute, as Mexican Section of the International Institute of Administrative Sciences. The world-wide and national setting that motivate the creation of the Institute and the intentions for which it was created, are described.

Key words: Public Administration, International Institute of Administrative Sciences, Institute of Public Administration.

RAP 100, enero-abril de 1999, Presentación.

LA REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN SU NÚMERO 100
THE REVIEW OF PUBLIC ADMINISTRATION IN ITS ONE HUNDRED ISSUE

José Natividad González Parás

Hace un recuento de las actividades del Instituto Nacional de Administración Pública, desde su fundación hasta 1999, fecha en que se publicó el artículo; reseña las acciones más destacadas de los sucesivos Consejos Directivos, cuantifica los artículos publicados y colaboradores, enlista cada uno de los directores de la Revista de Administración Pública (RAP).

Palabras clave: Instituto Nacional de Administración Pública; Revista de Administración Pública; historia.

The author makes a recount of the activities of the National Institute of Public Administration, from its foundation to 1999, date in which the article was published; he reviews the most outstanding actions of the successive Directive Councils and quantifies published articles and collaborators; enlists each one of the directors of the Review of Public Administration (RAP).

Key words: National Institute of Public Administration; Magazine of Public Administration; history.

RAP 100, enero-abril de 1999, pp. 113-141.

LOS NUDOS HISTÓRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
HISTORICAL KNOTS OF PUBLIC ADMINISTRATION

José Juan Sánchez

Aborda el devenir histórico de la Administración Pública en el mundo, su organización en distintas culturas y épocas; Afirma que la Administración ha dejado de ser un arte para convertirse en un conjunto de técnicas, sin embargo no ha llegado al obtener el carácter de disciplina científica.

Palabras clave: historia, Administración Pública, ciencia, técnica, sociología, derecho, economía.

This article approaches the historical develop of Public Administration in the world, its organization in different cultures and times; It affirms that the Administration has stopped being an art to become a set of techniques, but has not arrived to obtain character of scientific discipline.

Key words: history, public administration, science, technique, sociology, law, economy.

RAP 034, abril-julio de 1978, pp. 69-82.

DEL CENTRALISMO PRIMITIVO AL ILUSTRADO EN LA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN
FROM PRIMITIVE CENTRALISM TO THE ILLUSTRATED ONE IN POLICY AND ADMINISTRATION

Romeo Flores Caballero

Revisión histórica de las estructuras y procesos administrativos durante la época colonial española. Distingue tres etapas: la de organización territorial; la del centralismo; y las de reformas administrativas diseñadas por la Corona.

Palabras clave: Administración Pública, historia, virreinato, comercio, minería, orden social, castas, iglesia.

Historical revision of the structures and administrative processes during the Spanish colonial epoch. The author distinguishes three stages: the first of territorial organization; second, characterized by the centralism; and the administrative reforms designed by the Crown.

Key words: Public Administration, history, viceroyalty, trading, mining, social order, chaste, church.

RAP 008, abril-junio de 1958, pp. 59-72.

PRESIDENTES DE MÉXICO

PRESIDENTS OF MÉXICO

José E. Iturriaga

Reseña del devenir histórico de México, con referencia a la sucesión de los Jefes del Poder Ejecutivo desde la Independencia en 1821 hasta 1940. Analiza las convulsiones políticas del siglo XIX y pondera la estabilidad alcanzada a partir de la tercera década del siglo XX en la cual se han sucedido los Presidentes de la República mediante elecciones periódicas cada seis años. Incluye una comparación con los períodos presidenciales de los Estados Unidos de América y una defensa de la Constitución Política de 1917.

Palabras clave: Poder Ejecutivo, dictadura, periodos presidenciales, Constitución de 1857, Constitución de 1917.

Review of the historical develop of Mexico, in reference to the succession of Heads of the Executive authority, from Independence in 1821 to 1940. It analyzes the political convulsions of century XIX and weighs up the stability reached from the third decade of century XX, which has succeed the Presidents of the Republic by periodic elections every six years.

It includes a comparison with the presidential periods of the United States of America and a defense of the Mexican Political Constitution of 1917.

Key words: Executive authority, dictatorship, presidential periods, Constitution of 1857, Constitution of 1917.

RAP 021, noviembre-diciembre de 1970, pp. 79-80.

FACULTADES QUE OTORGA LA LEY AL PODER EJECUTIVO PARA LA TOMA DE DECISIONES

FACULTIES THAT THE LAW GRANTS TO THE EXECUTIVE AUTHORITY FOR THE DECISION MAKING

Adolfo Lugo Verduzco

Describe el Marco Jurídico que rige el desempeño del Poder Ejecutivo: la Constitución y las leyes ordinarias. Explica en qué se funda la formación del gabinete presidencial, su organización interna y las funciones de cada Secretaría y Departamentos Administrativos.

Palabras clave: Administración Pública, Poder Ejecutivo Federal, Gabinete, Secretarías de Estado, Constitución, leyes.

The author describes the Legal framework that governs the performance of the Executive authority: the Constitution and ordinary laws. He explains the bases for compose the Presidential Cabinet, its internal organization and the Administrative functions of each Secretary and Administrative Departments.

Key words: Public Administration, Federal Executive authority, Cabinet, Secretaries of State, Constitution, laws.

RAP 010, octubre-diciembre de 1958, pp. 5-10

EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA 1821-1958
EVOLUTION OF MEXICAN PUBLIC ADMINISTRATION 1821-1958

Carlos Sierra

Revisión histórica de la organización administrativa del gobierno mexicano desde la consumación de la Independencia hasta 1958, fecha en que fue escrito el artículo.

Describe la evolución a partir de los cuatro ministerios originarios, hasta el gabinete presidencial de Miguel Alemán Valdés, haciendo referencia constante a los marcos normativos que guiaron cada modelo administrativo.

Palabras clave: Ministerios, Secretarías, Departamentos de Estado, Constitución de 1824, Constitución de 1857, Constitución de 1917.

Historical revision of the administrative organization of the Mexican government from the accomplishment of Independence en 1821, to 1958, date in which this article was written.

It describes the evolution from those four original ministries, until the presidential cabinet of Miguel Alemán Valdés, making constant references to the normative frameworks that guided each administrative model.

Key words: Ministries, Departments of State, Constitution of 1824, Constitution of 1857, Constitution of 1917.

RAP Edición Especial, 1982, pp. 381-407

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA (1958)
PROJECT OF STATUTORY LAW OF THE MEXICAN FEDERAL PUBLIC ADMINISTRATION (1958)

Gabino Fraga Magaña

Documento elaborado con el propósito de contribuir a la promulgación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. Propone la organización del Poder Ejecutivo Federal, las facultades de cada uno de sus órganos, así como de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Señala medidas y procedimientos para regir actos y resoluciones administrativas, así como los contratos de obras públicas. Define las responsabilidades del Estado y de los funcionarios y empleados públicos.

Palabras clave: Poder Ejecutivo, Ley Orgánica, facultades, responsabilidades, procedimientos.

Document drafted in order to contribute to the promulgation of the Law of Secretariats and Departments of State of 1958. The author proposes the organization of the Federal Executive authority, the faculties of each one of its organs, as well as of the decentralized organisms and companies of state participation. He indicates to measures and procedures to govern acts and administrative resolutions, as well as the public work contracts. He defines the responsibilities of the State and the public employees.

Key words: Executive authority, statutory law, faculties, responsibilities, procedures.

RAP 010, octubre-diciembre de 1958, pp. 11-22

LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA MEXICANA. LA NUEVA LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO
MEXICAN ADMINISTRATIVE LEGISLATION. THE NEW LAW OF SECRETARIATS AND DEPARTMENTS OF STATE

César Augusto Izaguirre Rojo

Descripción de la (entonces) nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, desde su exposición de motivos, el debate y el decreto correspondiente. Transcripción de las principales reformas. Destaca la creación de la Secretaría del Patrimonio Nacional, la Secretaría de la Presidencia, la distribución de funciones entre la Secretaría de Obras Públicas y la de Comunicaciones y Transportes,

Palabras clave: Poder Ejecutivo, Ley Orgánica, facultades, responsabilidades, procedimientos.

Description of the (at that time) new Law of Secretariats and Departments of State, from its statement, its discussion and the corresponding decree. Transcription of the main reforms. It emphasizes the creation of the Secretary of the National Patrimony, the Secretary of the Presidency, the distribution of functions between the Public Works Secretary and the Secretary of Communications and Transports,

Key words: Executive authority, Statutory law, faculties, responsibilities, procedures.

RAP 010, octubre-diciembre de 1958, pp. 23-40

COMENTARIOS A LA LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DE 24 DE DICIEMBRE DE 1958. VIGENTE A PARTIR DEL 1° DE ENERO DE1959.
COMMENTARIES TO THE LAW OF SECRETARIES AND DEPARTMENTS OF STATE OF DECEMBER 24th, 1958. EFFECTIVE FROM JANUARY 1st,1959.

Horacio Castellanos Coutiño

Análisis exhaustivo de la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Observa la conveniencia de que sea el Congreso el órgano que determine el número y atribuciones de las Secretarías de Estado. Explora los aspectos jurídicos y políticos en torno a la Ley.

Palabras clave: Poder Ejecutivo, Ley Orgánica, facultades, responsabilidades, procedimientos.

Exhaustive analysis of the new Law of Secretariats and Departments of State, The author observes the convenience of the Congress determines the number and attributions of the Secretaries of State. He explores the legal and political aspects around the Law.

Key words: Executive authority, Statutory law, faculties, responsibilities, procedures.

RAP 016, enero-marzo de 1964, pp.7-42.

DIAGNOSIS ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO FEDERAL
ADMINISTRATIVE DIAGNOSIS OF FEDERAL GOVERNMENT

Álvaro Rodríguez Reyes

Análisis crítico de las características y condiciones de la rama ejecutiva del gobierno federal, presentes en el momento de escribir el artículo; utiliza el método de análisis factorial e identifica problemas como: excesiva centralización de funciones, duplicidad, imprecisión de las esferas de competencia, fallas en la estructura orgánica, deficiencias de planeación y presupuestales, entre otras.
Incluye una lista de los ministerios, Secretarías y Departamentos de Estado desde 1821 hasta 1958.

Palabras clave: Gobierno Federal, diagnóstico, estructura orgánica, planeación, esferas de competencia, presupuesto, adquisiciones, personal, capacitación.

Critical analysis of the characteristics and conditions of the executive branch of federal government, presents at the moment for writing this article; it uses the method of factorial analysis and identifies problems like: excessive centralization of functions, duplicity, lacks of precisions of domain spheres, defects in organic structures, budgetary and planning deficiencies, among others.

It includes a list of Ministries, secretaries and departments of State from 1821 to 1958.

Key words: Federal Government, diagnosis, organic structure, planning, domain spheres, budget, acquisitions, personnel, qualification.

RAP 017, diciembre de 1964, pp. 66-96.

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

OPINION OF THE COMMISSION OF STUDY ON SYSTEMS AND PROCEDURES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Andrés Caso Lombardo, et. al.

Describe los principales problemas que enfrenta la administración pública en su organización, normatividad, sistemas y procedimientos. Aborda específicamente los aspectos de: reglamentos internos, control presupuestal, control de adquisiciones y suministros, manejo de personal, correspondencia y archivos. Propone la creación de una "Comisión de Normas y Procedimientos Administrativos".

Palabras clave: normatividad, control, funciones, inversiones gubernamentales, contabilidad gubernamental, balances y estados financieros, adquisiciones, inventarios, personal, correspondencia y archivos.

It describes the main problems that the public administration confronts in its organization, rules, systems and procedures. It approaches specifically these aspects: internal procedures, budgetary control, acquisitions and provisions, personnel handling, correspondence and archives. It proposes the creation of a "Commission of Administrative Norms and Procedures".

Key words: rules, control, functions, governmental investments, governmental accounting, balance and financial statements, acquisitions, stocks, personnel, correspondence and archives.

RAP 017, diciembre de 1964, pp. 33-48.

BASE INSTITUCIONAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA
INSTITUTIONAL BASIS OF ADMINISTRATIVE REFORM

María García Díaz

Analiza la organización gubernamental en el momento de escribir el artículo. Ante la problemática observada, recomienda enmarcar la intervención del Estado en un programa general; reestructurar las Secretarías y Departamentos de Estado; reorganizar y controlar las empresas estatales, revisando su política financiera y productividad; continuidad de los programas más allá de los cambios políticos; establecimiento del Servicio Civil.

Palabras clave: Reforma administrativa, Constitución, sector público, empresas estatales, políticas públicas, financiamiento y presupuesto, servicio civil.

The author analyzes the governmental organization at the moment for writing the article. Before the problematic observed, she recommends to frame the intervention of the State in a general program; to reconstruct the secretaries and departments of State; to reorganize and to control the state companies, reviewing its financial policy and productivity; continuity of programs beyond the political changes; establishment of the Civil Service.

Key words: Administrative Reform, Constitution, public sector, state companies, public policies, financing and budget, civil service.

RAP 021, noviembre-diciembre de 1970, pp. 105-106.

PROGRAMA DE REFORMAS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA ADECUARLA A LAS NECESIDADES DEL DESARROLLO
PROGRAM OF REFORMS TO THE PUBLIC ADMINISTRATION FOR ADAPT IT TO THE NECESSITIES OF DEVELOPMENT

Gustavo Martínez Cabañas y Alejandro Carrillo Castro

Explica los propósitos de las Reformas a la Administración Pública y describe el entorno económico, social, cultural y administrativo en el que se llevan a cabo. Explica que la Comisión de Administración Pública creada en el ámbito de la Secretaría de la Presidencia, llevó a cabo un examen riguroso de las estructuras y funcionamiento de la Administración Pública y propuso los cambios necesarios para mejorar su eficiencia, así como coordinar los trabajos.

Palabras clave: Reforma administrativa, Comisión de Administración Pública, entidades públicas.

The authors explain the intentions of the Reforms to the Public Administration and describes the economic, social, cultural and administrative surroundings, in that it takes place. They explains that the Commission of Public Administration, created in the scope of the Secretary of the Presidency, carried out a rigorous examination of the structures and operation of the Public Administration and proposed the changes ne- cessary to improve its efficiency, as well as to coordinate the works.

Key words: Administrative Reform; Commission of Public Administration; public organizations.

RAP 022, enero-febrero de 1971, pp. 7-13.

PROGRAMA ACTUAL DE REFORMA ADMINISTRATIVA
CURRENT PROGRAM OF ADMINISTRATIVE REFORM

Porfirio Muñoz Ledo

El autor comenta la Reforma Administrativa iniciada por el Jefe del Ejecutivo, en la cual destaca la administración por objetivos, la coordinación intergubernamental, y la participación social.

Palabras clave: Reforma administrativa, administración por objetivos, coordinación intergubernamental, participación social.

The author comments the Administrative Reform initiated by the Head of the Executive, in which it honors the administration by objectives, intergovernmental coordination, and social participation.

Key words: Administrative Reform, administration by objectives, intergovernmental coordination, social participation.

RAP 022, enero-febrero de 1971, pp. 41-48.

LOS MARCOS DE LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN
THE FRAMEWORKS OF ADMINISTRATIVE REFORM

Fernando Solana Morales

Define el concepto de Reforma Administrativa como un proceso técnico de racionalización de los sistemas, estructuras y procedimientos del sector público, para que éste pueda responder a los requerimientos de la sociedad. Hace referencia específica a la reforma en el sector paraestatal y la necesidad de racionalizar su actividad y establecer los controles administrativos pertinentes.

Palabras clave: Reforma administrativa, empresas estatales, control.

The author defines the concept of Administrative Reform as a technical process of rationalization of systems, structures and procedures of the public sector, so that this one can respond to the social requirements. He makes specific reference to the reform in the decentralized sector and the necessity to rationalize its activity and to establish the pertinent administrative controls.

Key words: Administrative Reform, companies of state participation state, control.

RAP 031/032, julio-diciembre de 1977, pp. 11-26.

REFORMA ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL
ADMINISTRATIVE REFORM FOR THE ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT

Alejandro Carrillo Castro

Describe el proceso de reorganización estructural y funcional de la Administración Pública, sus objetivos, bases legales, las etapas de instrumentación, los mecanismos de coordinación, la programación, la administración de recursos humanos, federalismo y relaciones intergubernamentales. Tomando como punto de partida el Informe sobre la Administración Pública Federal y las Bases para el Programa de Reforma Administrativa Federal 1971-1976 elaborados por la Comisión de Administración Pública.

Palabras clave: Reforma Administrativa, Ley Orgánica de la Administración Pública, Unidad de Organización y Métodos, programación, presupuesto, informática, estadística, evaluación, sectorización, federalismo, recursos humanos.

This article describes the process of structural and functional reorganization of the Public Administration, its objectives, legal bases, instrumentation stages, coordination mechanisms, programming, administration of human resources, and intergovernmental relations. Taking like departure point the Report on the Federal Public Administration and Bases for the Program of the Federal Administrative Reformation 1971-1976 elaborated by the Commission of Public Administration.

Key words: Administrative Reform, statutory law of the Public Administration, Unit of Organization and Methods, programming, budget, computer science, statistic, evaluation, return, federalism, human resources.

RAP 065 - 066, enero-junio de 1986, pp. 35-45.

LA SIMPLIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL
SIMPLIFICATION OF FEDERAL PUBLIC ADMINISTRATION

Xavier Ponce de León

Se refiere a la simplificación administrativa como la revisión y eliminación de trámites innecesarios y superfluos, a fin de facilitar las relaciones de la población con los órganos administrativos y entre las propias dependencias y entidades.

Palabras clave: simplificación administrativa, burocracia.

This article talks about to the administrative simplification as the checking and elimination of unnecessary and superfluous proceedings, in order to facilitate the relations of the population with the administrative organs and between the own dependencies and organizations.

Key words: administrative simplification, bureaucracy.

RAP 100, enero-abril de 1999, pp. 177-190.

LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: LA REFORMA AL SISTEMA PRESUPUESTARIO
MODERNIZATION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION: THE REFORM TO THE BUDGETARY SYSTEM

José Ángel Gurría Treviño

Describe las transformaciones realizadas en el Sistema Presupuestario mexicano, en el marco de la Reforma del Estado, que incluye las modificaciones a la estructura programática y el diseño de indicadores de gestión en materia de finanzas públicas, para apoyar el crecimiento económico.

Palabras clave: Reforma del Estado, reforma administrativa, presupuesto, financiamiento, procesos, estructuras.

This article describes the transformations made in the Mexican Budgetary System, within the framework of the State Reform, that includes the modifications to the programmatic structure and the design of indicators of management in the matter of pu-blic finances, in order to support the economic growth.

Key words: State Reform, administrative reform, budget, financing, processes, structures.

RAP 110, enero-abril de 2004, pp. 11-15.

AGENDA ACTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: UNA VISIÓN IBEROAMERICANA

PRESENT ENGAGEMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION: A LATIN AMERICAN VISION

Ramón Muñoz Gutiérrez

Una visión general de las condiciones de las administraciones públicas en el naciente siglo XXI. Explica que los rezagos en la materia son resultado de las grandes transformaciones económicas, tecnológicas y sociales, ante los cuales se requiere una nueva visión y establecimiento de nuevos paradigmas.

En el caso específico de México, describe las acciones emprendidas por el gobierno del Presidente Vicente Fox, a través de seis estrategias: gobierno que cueste menos, gobierno de calidad, gobierno profesional, gobierno digital, gobierno con mejora regulatoria, y gobierno honesto y transparente.

Palabras clave: administración pública, innovación, buen gobierno, paradigmas, calidad, tecnología, regulación, honestidad, transparencia gubernamental.

A general vision of the conditions of public administrations in the rising of XXI century. The author explains that the backwardness in this matter is sequel of great economic, technological and social transformations, which requires a new vision and establishment of new paradigms.

In the specific case of Mexico, describes the actions undertaken by the government of President Vicente Fox, through six strategies: government whit less costs, quality government, professional government, digital government, government with regulatory reform, and honest and transparent.

Key words: public administration, innovation, good government, paradigms, quality, technology, regulation, honesty, governmental transparency.

RAP 082, enero-junio de 1992, pp. 107-127.

LAS ENTIDADES PARAESTATALES EN MÉXICO. ORIGEN, EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS
THE PARASTATAL ENTITIES IN MÉXICO. ORIGIN, DEVELOPMENT AND PERSPECTIVE

Jorge Tamayo

Describe el surgimiento, desarrollo y condiciones presentes en el momento de escribir el artículo (1992), respecto a las entidades paraestatales. Enlista las más importantes y analiza su contribución a la economía nacional. Incluye estadísticas sobre el crecimiento del sector paraestatal y su posterior adelgazamiento como consecuencia de la política de desincorporación a partir de 1982.

Palabras clave: empresa pública, econo-mía mixta, desincorporación.

It describes the origin, development and conditions at the moment for writing the article (1992), with respect to the public companies. The author enlists most important and analyzes its contribution to national economy. He includes statistics on the growth of this governmental sector and its later thinning as a result of the privatization policy in 1982.

Key words: parastatal entities, mixed economy, privatization.

RAP 042, de 1980, pp. 53-69.

LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN LA ECONOMÍA NACIONAL
THE PUBLIC ENTERPRISES IN NATIONAL ECONOMY

Enrique Serna Elizondo

Explica las razones por las cuales el Estado debe sostener empresas públicas, describe el marco constitucional mexicano y hace un recuento de la evolución de las entidades paraestatales y su comporta-miento económico.

Recomienda fortalecer el papel del Estado como rector de la economía en lo relativo a inversión pública, producción, comercialización y financiamiento, para preservar la soberanía económica del país frente a las transnacionales, protegiéndose de la creciente internacionalización de la economía.

Palabras clave: Constitución, empresa pública, estado policía, estado interventor.

This article explains the reasons for which the State must maintain public enterprises, it describes the Mexican constitutional frame, and makes a count of the evolution and economic behavior of this kind of companies.

The author recommends to fortify the paper of the State as director of the economy with respect to public investment, production, commercialization and financing, in order to preserve the economic sovereignty of the country in front of the transnational companies, protecting itself of the increasing internationalization of the economy.

Key words: Constitution, public company, state police, state inspector.

RAP 059 - 060, julio-diciembre de 1984, pp. 75-90.

PRODUCTIVIDAD, EFICACIA Y EFICIENCIA EN LA EMPRESA PÚBLICA
PRODUCTIVITY, EFFECTIVENESS AND EFFICIENCY IN THE PUBLIC COMPANY

Mario M. Rozenstein

Estima que la presencia del Estado en la actividad económica tiene una connotación positiva deseable y defendible ya que juega un importante papel en el fomento y atención a actividades claramente estratégicas. Considera necesario explicitar los criterios de productividad, eficacia y eficiencia, y además considerar los criterios políticos y sociales para la toma de decisiones y su evaluación.

Palabras clave: economía, industriali-zación, desarrollo, división internacional del trabajo, productividad, eficacia, eficiencia.

The author estimates that the presence of the State in the economic activity has a desirable and defensible positive connotation, because has an important paper in the promotion and attention in clearly strategic activities. He considers necessary to specify the productivity criteria, effectiveness and efficiency, and in addition to consider the political and social criteria for the decision making and its evaluation.

Key words: economy, industrialization, development, international division of the work, productivity, effectiveness, efficiency.

RAP 051, julio-septiembre de 1982, pp. 167-181.

LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MINORITARIA
THE MINORITY PARTICIPATION STATE COMPANIES

Irma Cué de Duarte

Define a las empresas de participación estatal minoritaria, las ubica en la estructura administrativa del gobierno, y describe su marco jurídico a partir del Plan Global de Desarrollo 1980-1982. Propone agrupar las empresas por sectores, establecer normas de vigilancia cuando la participación sea menor al 25% y considerarlas como paraestatales cuando su participación rebase el 33%; establecer criterios para determinar la conveniencia de mantener o retirar la participación estatal.

Palabras clave: participación estatal minoritaria, recursos financieros, legislación.

The author defines to the companies of minority state participation, it locates them in the administrative structure of the government, and describes its legal frame, from the Global Plan of Development 1980-1982. She proposes to group the companies by sectors, to establish monitoring norms when the participation is smaller to 25%, and to consider them as public companies when its participation exceeds 33%; to establish criteria to determine the convenience of maintaining or of retiring the state participation.

Key words: minority state participation, financial resources, legislation.

RAP 077, mayo-agosto de 1990, pp. 15-17.

EL REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES
REGULATION OF THE FEDERAL LAW OF PUBLIC COMPANIES

María Elena Vázquez Nava

Con motivo de la entrada en vigor del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la autora hace un análisis de los alcances y limitaciones del Estado empresario y la necesidad de actualizar el marco normativo para la creación, administración, operación, y extinción de empresas públicas.

Palabras clave: empresa pública, economía mixta, reglamentos.

In occasion of takes enforcements the Regulation of the Federal Law of the Public Companies, the author makes an analysis of scopes and limitations of this kind of organizations and the necessity to update its normative frame for the creation, administration, operation, and extinction.

Key words: public company, mixed economy, regulation.

RAP 073, mayo-agosto de 1990, pp. 85-101.

ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA DE REPLIEGUE ESTATAL EN EL SECTOR INDUSTRIAL MEXICANO
ANALYSIS OF THE STATE RETIREMENT STRATEGY FROM THE MEXICAN INDUSTRIAL SECTOR

Enrique Cabrero Mendoza

Estudia la reducción de la participación directa del Estado Mexicano en el sector productivo, mediante la desincorporación de empresas públicas. Atribuye el fenómeno a la expansión internacional del capitalismo. Advierte que la retracción conlleva el riesgo de reducir la capacidad del Estado para conducir el modelo de desarrollo industrial, con sus efectos contra la soberanía nacional.

Reconoce las contribuciones de la política industrial estatal al desarrollo del país y recomienda reestructurar los sistemas productivos y tecnológicos

Palabras clave: empresa pública, políticas públicas, modernización, sector productivo.

The author studies the reduction of the direct participation of the Mexican State in the productive sector, through of the desincorporation of public companies. It attributes the phenomenon to the international expansion of Capitalism. It warns that the retraction entails the risk of reducing the capacity of the State to lead the model of industrial development, with its effects against the national sovereignty.

He recognizes the contributions of the state industrial policy did to the development of the country and recommends to reconstruct the productive and technological systems.

Key words: public company, public policies, modernization, productive sector.

RAP 076, enero-abril de 1990, pp. 45-56.

UNA TENDENCIA MUNDIAL: LA PRIVATIZACIÓN
A WORLD-WIDE TENDENCY: THE PRIVATIZATION

Elena Jeannetti Dávila

Describe las corrientes adoptadas por diversos países ante la privatización. Señala sus ventajas y desventajas.

La autora afirma que el Estado mexicano no ha sido un mal administrador, ya que coadyuvó a dotar de infraestructura al país, a favorecer a grupos marginados, a fomentar la riqueza cultural y lograr la cohesión de la nación

Describe los procedimientos y responsabilidades establecidas por el gobierno federal para la desincorporación de empresas públicas. Aborda las consecuencias socioeconómicas que repercuten en los servidores públicos al modificarse su situación laboral.

Palabras clave: empresa pública, privatización, inversión privada, Tatcherismo, servidores públicos.

This article describes the tendencies adopted by diverse countries before the privatization, included its advantages and disadvantages.

The author affirms that the Mexican State has not been a badly administrator, since it helped to equip the country of infrastructure, to favor marginalized groups, to foment the cultural wealth and to obtain the national cohesion.

She describes the procedures and responsabilities established by the federal government for the desincorporation of public companies. It approaches the consequences socioeconomic that repel in the public servants when their labor situation is modified.

Key words: public company, privatization, deprived investment, Tatcherismo, servants public.

RAP 031 - 032, julio-diciembre de 19 77, pp. 163-174.

LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA FEDERAL
THE WAYS OF ADMINISTRATIVE ORGANIZATION IN FEDERAL GOVERNMENT

Andrés Serra Rojas

Define los distintos tipos de Estado, unitario, federal y compuesto. Explica el origen, del Estado Federal Mexicano, la distribución de competencias, las formas de organización política y administrativa, y sus fundamentos jurídicos.

Palabras clave: centralización, descentralización, federalismo, democracia. distribución de competencias.

This article defines the different types of State, unitarian, composed, and federal . It explains the origin, of the Mexican Federal State, the distribution of domain spheres, the forms of political and administrative organization, and its legal foundations.

Key words: centralization, decentralization, federalism, democracy.

RAP 033, enero-marzo de 1978, pp.-43-49.

LA POSICIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVA DE MÉXICO

THE POSITION OF MUNICIPALITIES IN THE CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE STRUCTURE OF MEXICO

Gustavo Martínez Cabañas

Describe al municipio desde distintos ángulos: legislación, demografía, características geográficas, categoría política. Aborda las relaciones intergubernamentales y la distribución del ingreso fiscal. Observa que la tendencia del momento en que se escribió el artículo era hacia la descentralización, sin embargo ésta no es completamente efectiva por limitaciones económicas.

Palabras clave: Federación, Estado, Municipios, relaciones intergubernamentales, finanzas públicas, descentralización.

This article describes the municipality from different angles: legislation, demography, geographic characteristics, political category. It approaches the intergovernmental relations and the distribution of the fiscal income. It observes that the tendency of the moment in which the article was written, was towards the decentralization, nevertheless, this one is not completely effective by economic limitations.

Key words: Federation, State, Municipalities, intergovernmental relations, public finances, decentralization.

RAP 025, mayo-agosto de 1973, pp. 77-80.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

THE MUNICIPAL ADMINISTRATIVE REFORM

Raúl Martínez Almazán

Afirma que para conseguir una Reforma Administrativa integral, es preciso extenderla a los ámbitos estatal y municipal. Señala la necesidad de formalizar la estructura legal y administrativa, misma que se ve constantemente retrasada por la necesidad de atender tareas sustantivas que requieren de soluciones inmediatas. Indica que la modernización municipal debe ser respaldada con recursos económicos suficientes.

Palabras clave: Reforma Administrativa, municipio, órdenes de gobierno, finanzas públicas.

The author affirms that, in order to achieve an integral Administrative Reform, it is precise to extend it to the state and municipal levels. He indicates the necessity to formalize the legal and administrative structure, which is constantly delayed by the necessity to take care of essential tasks that require of immediate solutions. He indicates that the municipal modernization must be endorsed with sufficient economic resources.

Key words: Administrative Reform, municipality, government orders, public finances.

RAP 027, enero-marzo de 1975, pp.-29-33.

FUTURO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN MÉXICO
FUTURE OF STATE MUNICIPAL PUBLIC ADMINISTRATION IN MEXICO

Ignacio Pichardo Pagaza

Esboza algunos antecedentes históricos del centralismo y el federalismo. Señala que en la época en que se escribió el artículo, convergían las políticas centralistas, a través programas de desarrollo rural y comunal, realizados directamente por Secretarías del Gobierno Federal, con las políticas federalistas, mediante fondos para la inversión en obras públicas administrados por estados y municipios.
Propone un modelo para las administraciones locales consistente en: aumento de la capacidad administrativa; aumento de la capacidad financiera; ampliación de la función pública local a nuevas áreas administrativas; búsqueda de nuevos instrumentos para la administración pública; ensayo de sistemas no tradicionales de administración.

Palabras clave: Federación, Estado, Municipios, relaciones intergubernamentales, finanzas públicas, descentralización, planeación.

It outlines some historical antecedents of the centralism and the federalism. It indicates that at the time in which the article was written, the centralist policies converged, to traverse programs of rural and communal development, made directly by Secretariats of the Federal Government, with the federalist policies, by means of bottoms for public the work investment administered by states and municipalities.
The author proposes a model for the local administrations consisting of: increase of the administrative capacity; increase of the financial standing; extension of the local public function to new administrative areas; search of new instruments for the public administration; test of nontraditional systems of administration.

Key words: Federation, State, Municipalities, intergovernmental relations, public finances, decentralization, planning.

RAP 027, enero-marzo de 1975, pp. 19-27.

FEDERALISMO Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA
FEDERALISM AND ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION

Mario Moya Palencia

El autor define las formas de organización estatal desde los conceptos de fuerza centrípeta aplicada en los estados unitarios y de centrífuga que deriva en sistemas diversificados con gobiernos débiles. Afirma que debe existir un equilibrio tal que se fortalezca la unidad reconociendo la diversidad, y esto se logra mediante el federalismo que promueve la autonomía y libertad y simultáneamente garantiza el orden y seguridad. Recomienda la distribución racional de competencias entre los órdenes de gobierno y definir con precisión las esferas de autoridad. El artículo contiene también una reseña histórica del federalismo en el México independiente y analiza las medidas adoptadas en la materia durante el gobierno del Presidente Luis Echeverría.

Palabras clave: federalismo, centralización, descentralización, historia, Estado Unitario, Estado Federal.

The author defines the forms of state organization from the concepts of centripetal force applied in the unitary states and of centrifuge that derives in diversified systems with weak governments. He affirms that a balance must exist so that the unit is fortified recognizing the diversity, and this is obtained by means of the federalism that promotes the autonomy and freedom and simultaneously guarantees the order and security. He recommends the rational distribution of competitions between the government orders and to define the authority spheres accurately. The article also contains an historical review of the federalism in Mexico and analyzes the measures adopted in the matter during the government of President Luis Echeverria.

Key words: federalism, centralization, decentralization, history, Unitary State, Federal State.

RAP 067 - 068, julio-diciembre de 1986, pp. 89-94.

BUROCRACIA FEDERAL EN LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA. DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN

FEDERAL BUREAUCRACY IN THE STATES OF THE REPUBLIC. DECENTRALIZATION AND DECONCENTRATION

Sergio Elías Gutiérrez Salazar

A pesar del reconocimiento de la necesidad de revisar y redistribuir las competencias, de equilibrar las facultades y funciones entre los tres órdenes de gobierno, se continúan aplicando estrategias propias de los gobiernos centralistas, una de cuyas manifestaciones es el crecimiento del número de empleados federales radicados en ciudades del interior. El autor demuestra este fenómeno mediante estadísticas y estima que es debido a la resistencia del gobierno federal a redistribuir el poder, ante lo cual sugiere emprender un proceso de descentralización gradual, progresiva y diferenciada.

Palabras clave: Federación, Estado, Municipios, relaciones intergubernamentales, descentralización, personal público.

In spite of the recognition of the necessity to review and to redistribute the competitions, to balance the faculties and functions among the three orders of government, the federal government keep applying centralist strategies, one of whose manifestations it is the growth of the number of federal employees established in provincial cities. The author demonstrates this phenomenon by means of statistics and he esteems as a reason the resistance of the federal government to redistribute the power. He suggests to undertake a process of gradual decentralization, progressive and differentiated.

Key words: Federation, State, Municipalities, intergovernmental relations, decentralization, public personnel.

Revista de Administración Pública No. 111
"Antología Conmemorativa" Tomo I

Se terminó de imprimir en marzo de 2006 por:
Arte Voce, S.A. de C.V., Tel: 5365-3848

La edición consta de 1,000 ejemplares

Distribución a cargo del INAP