

27

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

ORGANO DEL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

Vigésimo Aniversario

REVISTA DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Órgano editorial del
Instituto Nacional de Administración Pública

EDICIONES
INAP
México 1975
VIGÉSIMO ANIVERSARIO

INSTITUTO NACIONAL
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

Sección Mexicana
del Instituto Internacional
de Ciencias Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente
Andrés Caso

Vicepresidente
Manuel Bravo Jiménez

Consejeros

Eugenio Méndez Docurro
Ignacio Pichardo Pagaza
Enrique González Pedrero
Norberto Agramonte Mier T.
René Carvajal Ramírez
Gustavo Martínez Cabañas
Juan Víctor Vergés X.

Tesorería
Sealriel Alatríste
Alicia González

Secretario Ejecutivo
Luis García Cárdenas

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DIRECTOR: Jaime del Palacio
ELABORACIÓN: Karyá Caso
DISEÑO: Jorge Stepanenko

COMITÉ DE COLABORACIÓN:

Fernando Alanís, Marinela Barrios, Carlos Lara
Sumano, José Luis Martínez H., Patricia Pérez-
Sandi, Osear Reyes Retana, Miguel Osear Valdez.

Revista de Administración Pública
Autorizada como correspondencia de 2a. clase
por la D.G.C., México, D. F.

Suscripciones y envío de originales:
Barranca del Muerto 210, P.B.,
México 20, D. F. Tel.: 524-57-88

REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Órgano Editorial del Instituto Nacional de Administración Pública

NUEVA EPOCA

NUMERO 27

1975

SUMARIO

PRESENTACIÓN	V
Hugo Cervantes del Río <i>La Admmistración Pública en México</i>	1
Pedro Ojeda Paullada <i>El marco jurídico de la administración pública</i>	11
Mario Moya Palencia <i>Federalismo y descentralización administrativa</i>	19
Ignacio Pichardo Pagaza <i>Futuro de la administración pública estatal y municipal en México</i>	29
José López Portillo <i>La administración del gasto público en Méxz'co</i>	35
Gustavo Petricioli <i>Política fiscal y reforma administratiua: el caso de México</i>	39
Luis E. Bracamontes <i>La nueva politica mexicana de obras públicas en el desarrollo social y económico</i>	45
Roberto Ríos Elizondo <i>Desconcentración administrativa (El caso de la ciudad de Méxz'co)</i>	51
Andrés Caso <i>La administracio» pública.factor del cambio social y económico en México</i>	65
Horacio Flores de la Peña <i>La función de control en la administración pública mexicana</i>	71
Alejandro Carrillo Castro <i>La reforma administrativa en México</i>	75
José Chanes Nieto <i>Disposiciones jurídicos para la reforma de la administración pública federal (1970-1975)</i>	89

COMUNICACIONES

Pedro G. Zorrilla	
<i>Función de los institutos de administración pública de los estados</i>	109
<i>Curso Superior de Administración Pública en el INAP</i>	111
Osear Reyes Retana	
RESEÑAS	115
Marinela Barrios, Carlos Lara Sumano, José Luis Martínez H., Patricia Pérez-Sandi.	

Buena parte del material que forma el presente volumen integró el número 1, volumen LX, 1974, de la *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, consagrado a las ciencias administrativas en México y que fue editado en inglés y francés, y distribuido en todo el mundo. El Instituto Nacional de Administración Pública quiere dejar constancia de su agradecimiento al Instituto Internacional de Ciencias Administrativas por la autorización que ahora le permite dedicar este número de su revista a la administración pública mexicana.

Se terminó de imprimir este libro
el día 7 de marzo de 1975, en los
talleres de la Editorial Libros de
México, S. A., Av. Coyoacán
1035, México 12, D. F.
Su tiro consta de 3,000 ejemplares.

PRESENTACION

En el vigésimo aniversario de su fundación, el Instituto Nacional de Administración Pública se enorgullece de dedicar el presente número de su *Revista* a la administración pública mexicana. En efecto: integrado por los trabajos de algunos de los miembros más distinguidos del Instituto, este volumen se ocupa tanto de los aspectos estructurales básicos de nuestra administración, como de los problemas administrativos específicos que más preocupan a los mexicanos y que el gobierno de la República debe encarar y resolver.

La evolución de nuestra sociedad, el proyecto nacional que el país formuló al término del periodo armado de la Revolución de 1910, originó la necesidad de que el Estado asumiera funciones cada vez más amplias y complejas. La imprescindible intervención del Estado en los diferentes ámbitos de la vida económica y social de nuestro país, le ha traído nuevas y grandes responsabilidades que no puede eludir sin riesgo de desvirtuar su propia legitimidad. Para cumplir con estas atribuciones ha requerido no sólo contar con un nuevo aparato administrativo, sino que éste, además, tiene que ser adecuado, eficiente, flexible.

La lectura de los trabajos que ahora presentamos es indispensable si se quiere tener una noción de las fuentes, objetivos y opciones futuras de nuestra administración. Pero, sobre todo, es importante para entender el modo en que el Estado concibe su propia administración: como la provisión de instrumentos para satisfacer las necesidades sociales.

México, 1975.

LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

Hugo CERVANTES del RÍo,

INTRODUCCIÓN

La estructura del gobierno mexicano presenta un vasto campo de órganos y atribuciones originados en su régimen político republicano, federal y presidencial : un Poder Ejecutivo unipersonal, un Legislativo bicamaral y uno Judicial; 29 estados, un Distrito y dos territorios federales. Los Estados miembros de la Federación, en su régimen interior, también adoptan la división de poderes. La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado Mexicano es el Municipio, cuyo número excede de los tres mil.

Cada uno de estos órganos del Estado tiene su propia estructura, y todos ellos, en sus respectivas esferas de competencia y a través de su organización específica, deben cumplir los objetivos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, la comprensión de la administración pública hace necesario el conocimiento de dichos objetivos y el de los órganos que integran al Estado mexicano, con especial hincapié en el Poder Ejecutivo Federal, por ser quien la tiene a su cargo en ese ámbito.

OBJETIVOS

Permanentes

Los objetivos que animan al Estado mexicano se han ido complementando y transformando al través de las constituciones que han regido la vida nacional. Preservar la igualdad entre los hombres y la integridad del

país, y combatir la indigencia y la ignorancia, fueron algunos postulados de la Revolución de Independencia, que pasaron a formar parte de los objetivos del Estado, junto con los de consolidar la soberanía política, garantizar el orden público y atender las necesidades pecuniarias de la administración pública.

A lo largo del siglo pasado se consolidaron en leyes reglamentarias los objetivos de fomento, instrucción y asistencia social y, con la Constitución vigente de 1917, se configuran, como imperativos del Estado, la preservación de la independencia económica, la distribución equitativa de la riqueza pública, la conservación de los recursos naturales y las acciones contra el acaparamiento de artículos de consumo necesario. La Constitución, como innovación fundamental, señaló la función del Estado para vigilar y asegurar las condiciones mínimas de protección y los márgenes máximos de obligación para los trabajadores.

De esta manera, el Estado mexicano se ha convertido en agente de cambio, en virtud de habersele encomendado establecer un sistema democrático, considerando a la democracia no sólo 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; nacionalista, en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- se propone aprovechar racionalmente los recursos del país, defender la independencia política, asegurar la independencia económica y acrecentar la cultura nacional; y humanista, al postular el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad

de la familia, la supremacía del interés general de la sociedad sobre el particular y la igualdad de derechos de todos los hombres.

En íntima relación con estos objetivos, y consciente de que la efectividad de su implantación está condicionada a poderosos factores internacionales, el gobierno del Presidente Echeverría ha tomado la iniciativa de que se adopte una Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados, para establecer **normas y mecanismos tendientes a asegurar la independencia económica de los países que, como el nuestro, se ven afectados por condiciones adversas en el marco de la economía internacional y comparten las mismas aspiraciones de soberanía plena.**

Los principios que informan este proyecto son propicios al logro de los objetivos de cada país: libre disposición de los recursos naturales; respeto irrestricto del derecho que cada pueblo tiene a adoptar la estructura económica que le convenga e imprimir a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; renuncia al empleo de instrumentos y presiones económicas para reducir la soberanía política de los Estados; supeditación del capital extranjero a las leyes del país al que acuda; prohibición expresa a las corporaciones transnacionales de intervenir en los asuntos internos de las naciones; abolición de las prácticas comerciales que discriminan las exportaciones de los países no industrializados; ventajas económicas proporcionales según los niveles de desarrollo; acuerdos que garanticen la estabilidad y el precio justo de los productos básicos; amplia y adecuada transmisión de los **avances tecnológicos y científicos, a menor costo y con más celeridad a los países atrasados; y, mayores recursos a largo plazo, bajo tipo de interés y sin ataduras para el financiamiento del desarrollo.**

Programáticos

Dentro del marco constitucional, los órganos del Estado cuentan con la posibilidad de elegir **alternativas de acción tomando en cuenta, por**

una parte, necesidades de índole política, económica y social, y por la otra, su capacidad administrativa en cuanto a recursos y a organización.

De allí que en cada periodo presidencial, con base en las necesidades del momento, se definen los programas de gobierno, sin descuidar aspectos y proyectos que rebasan los términos de dichos periodos.

A partir del 1° de diciembre de 1970, el Presidente Echeverría se propuso, como objetivos prioritarios, reorientar y corregir el **rumbo del crecimiento económico, de suerte que éste favorezca al mejoramiento constante del nivel de vida del pueblo, especialmente en las zonas rurales, al través de la modernización de las políticas agraria y agrícola; fortalecer las finanzas públicas; racionalizar el desarrollo industrial y el uso de los recursos financieros, orientándolos hacia un modelo de crecimiento equilibrado, sectorial y regionalmente, y reordenar las transacciones económicas internacionales del país, tratando de conseguir una situación más equitativa e independiente.**

En igual sentido, se han emprendido cambios sustanciales en lo que atañe al sistema educativo y se ha otorgado un impulso especial a los programas de salud pública, a los de seguridad social, a los de habitación popular y a los del desarrollo de la comunidad. Para ello, se ha legislado, se han creado instituciones y se han adoptado medidas de reforma administrativa, con el fin de establecer un ambiente propicio para el funcionamiento de la nueva estrategia de desarrollo compartido.

Con la reforma administrativa se pretende imprimir mayor racionalidad y dinamismo al sector público en todas sus áreas y niveles, por lo que sus propósitos son, entre otros: incrementar la eficacia de las entidades gubernamentales, mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado; agilizar y desconcentrar los mecanismos operativos de esas entidades para **acercar los servicios a sus destinatarios. así**

como acelerar y simplificar los trámites y propiciar en el personal público una conciencia de servicio y de corresponsabilidad,

ORGANIZACION

A partir de 1917, se constituyeron las bases para la organización actual de la **administración pública mexicana, tratando de adecuarla** a las dimensiones y necesidades del país. En México existen tres niveles de gobierno, y en **consecuencia de administración, según la** delimitación de sus respectivos ámbitos de competencia : el federal, el estatal y el municipal' que en conjunto integran la Federación.

Gobierno Federal

El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en tres órganos : el Legislativo, que se deposita en el Congreso General; el Judicial, depositado en una Suprema Corte de Justicia y en tribunales dependientes de ésta, y el Ejecutivo, depositado en una sola persona, el Presidente de la República.

El Congreso General se encuentra dividido en dos Cámaras : una de Diputados, integrada por representantes de los ciudadanos, y otra de Senadores, integrada por dos representantes de cada Estado y dos del Distrito Federal. La primera se renueva cada tres años y la segunda cada seis. El Congreso se reúne de septiembre a diciembre en periodos ordinarios de sesiones y los demás meses sólo funciona una Comisión Permanente integrada por representantes de ambas cámaras, salvo en el caso de periodos extraordinarios,

Los tribunales de la Federación son : La Suprema Corte, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito y los Jurados Populares. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se integra por **26 ministros, que resuelven en pleno, o en cinco salas de cinco ministros cada una.**

Dentro del ámbito del Ejecutivo Federal se **encuentra la administración pública que cumple funciones para todo el país,**

Gobierno Estatal

Los Estados miembros de la Federación **cuentan con su Constitución, su órgano legislativo y su tribunal superior de justicia, así como su propio sistema de organización** administrativa, bajo la responsabilidad de un gobernador elegido por el voto popular.

Gobierno Municipal

La administración de los municipios se realiza por medio de un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, regidores y síndicos. La hacienda municipal se forma con las contribuciones que señalan las legislaturas estatales y los ayuntamientos pueden administrarla libremente.

EL PODER EJECUTIVO Y LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERALES

El Poder Ejecutivo Federal es el órgano supremo de la administración pública, de manera que aun cuando ésta se presente como una pluralidad de órganos y organismos compuestos, éstos se integran en una unidad **por su subordinación, inmediata o mediata, a este Poder.**

En congruencia con los objetivos del Estado **mexicano, cualitativa y cuantitativamente incrementados** a partir de 1917, las funciones encomendadas a la administración pública federal han ido aumentando, y, en consecuencia, los órganos y organismos destinados a cumplirlas; los primeros - las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos - los determina el Congreso mediante una Ley, **mientras que los segundos —los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos— los crea el Congreso de la Unión o el propio Ejecutivo Federal.** La diferencia entre ambos tipos fundamentales de organización ha llevado a agruparlos bajo dos grandes rubros : administración central y administración descentralizada.

Administración Central

La administración central, a lo largo de 153 años de vida independiente del país, ha evolucionado en cuanto a sus funciones, lo que conlleva el incremento de sus órganos. En 1821 había solamente cuatro ministerios, el de Guerra y Marina, el de Relaciones Exteriores e Interiores, el de Justicia y Negocios Eclesiásticos y el de Hacienda, encargados de las cuatro funciones originales del Estado. A mediados del siglo pasado, la evolución de las ideas sobre la función gubernamental y las necesidades del país llevaron al establecimiento del Ministerio de Fomento. A fines del siglo, se creó el de Comunicaciones y Obras Públicas.

Las reivindicaciones de las clases populares, **recogidas en la Constitución, trajeron como consecuencia un incremento en las funciones** de la administración pública y, consecuentemente, en los órganos y organismos para realizarlas.

La organización central de la administración pública fue prevista por el Constituyente de 1916-1917, al considerar que para el desempeño de sus labores, el Ejecutivo necesita de órganos de dos tipos para atender los diversos ramos de la Administración, « según la doble función de dicho Poder " el cual ejerce atribuciones políticas y administrativas. De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos, los **que ejercen atribuciones meramente políticas o, a la vez políticas y administrativas, y los que administran exclusivamente un servicio.** Al grupo de órganos políticos o político-administrativos pertenecen las secretarías de Estado. Al segundo grupo, meramente administrativos, los departamentos.

De tal forma se establecieron los departamentos administrativos como figura distinta de las Secretarías de Estado, encargándoseles labores fundamentalmente de apoyo **administrativo comunes a diversas dependencias; entre ellos sobresalieron el de Aprovisionamientos Generales y el de Contraloría.** Posteriormente funcionaron los de Estadística Nacional, del Presupuesto y de Prensa y Publicidad.

El Sector Central, de dependencia inmediata **del Ejecutivo, se integra, conforme a la Ley actual, por 15 secretarías y 3 departamentos.** Existen, además, 2 procuradurías y 2 **gobiernos de territorios federales, cuyos titulares son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.** Estos órganos son los siguientes : Secretaría de Gobernación, Secretaria de Relaciones Exteriores, Secretaria de la Defensa Nacional, Secretaria de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría del Patrimonio Nacional, Secretaría de Industria y Comercio, Secretaria de Agricultura y Ganadería, Secretaria de Comunicaciones y Transportes, Secretaria de Obras Públicas, Secretaria de Recursos Hidráulicos, Secretaria de Educación Pública, Secretaria de Salubridad y Asistencia, Secretaria del Trabajo y Previsión Social, Secretaria de la Presidencia, Departamento de Asuntos Agrarios y *Colonización*, Departamento de *Turismo*, Departamento del Distrito Federal, Procuraduría General de Justicia de la República, Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, Gobierno del Territorio de Baja California Sur y Gobierno del Territorio de Quintana Roo.

En esta rama, que se podría llamar tradicional de la administración, se ha agudizado, a lo largo de los años, la tendencia a un centralismo excesivo que obliga a los ciudadanos a trasladarse desde lejanas regiones del país hasta la ciudad de México, para lograr la resolución de sus problemas; es un viejo defecto de la administración que se está tratando de corregir. Consecuentemente, se ha iniciado un proceso para delegar facultades y desconcentrarlas. Para cumplir estos propósitos, se han expedido nuevos reglamentos internos en varias dependencias del Poder **Ejecutivo, elaborados con criterio homogéneo, flexible y moderno, y se han dictado disposiciones específicas para delegar facultades y desconcentrar funciones.**

La Secretaria de la Presidencia fue creada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, precisamente para realizar tareas de

planeación económica, de coordinación y racionalización administrativa.

Administración Descentralizada

Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, que tienen dependencia mediata del Ejecutivo, se han multiplicado en las últimas décadas, en función de situaciones diversas, entre las cuales destacan:

- a) La decisión del Estado de crear organismos **para ejercer funciones que hasta el momento no desempeñaba; unos se hicieron** necesarios para dotar de estabilidad al sistema económico, como el banco central, llamado **Banco de México, que se creó, en principio**, para atender la necesidad de contar con un **emisor único de moneda; otros por ser** indispensables para propiciar un desarrollo económico y social sostenido, y consolidar los programas de la Revolución Mexicana, como los bancos de Crédito Agrícola y Ejidal, la Nacional Financiera y la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, entre algunos más.
- b) La prestación directa, por el Estado, de servicios públicos considerados de interés nacional, tales son los casos de *la* Comisión Federal de Electricidad, los Ferrocarriles Nacionales de México y Petróleos Mexicanos.
- c) La atención de actividades económicas que no habían sido atendidas adecuadamente por el sector privado, sea por los altos requerimientos de inversión, las bajas tasas de utilidad o el largo plazo para recuperar la inversión, tal es el origen de Altos Hornos de México, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, Diesel Nacional y Guanos y Fertilizantes, o bien evitar el cierre de empresas en dificultades financieras, con el objeto fundamental de mantener abiertas fuentes de trabajo y evitar el desempleo, como ha ocurrido con la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, la Siderúrgica Nacional y el Ingenio de San Cristóbal.

Los tipos fundamentales de organismos que componen este sector, son los siguientes :

Organismos Descentralizados propiamente dichos, creados por ley o decreto. Se encargan de un servicio público específico y se distinguen por tener personalidad jurídica y patrimonio **propios, así como por estar sujetos a controles** especiales de la autoridad central.

Empresas de participación estatal, en las que el gobierno puede detentar la totalidad, la mayoría o la minoría del capital social; se rigen, **para su constitución y funcionamiento, por el** derecho mercantil y, para efectos de control de diverso tipo en función del monto de la participación estatal, por el administrativo.

Fideicomisos públicos, mediante los cuales se afecta un patrimonio a un fin determinado, **para atender necesidades concretas; se regulan por su instrumento constitutivo.**

La vinculación de la administración descentralizada y de participación estatal con la central se lleva al cabo, principalmente, por medio del control presupuestal que ejerce la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del administrativo que realiza la Secretaría del Patrimonio Nacional y del de inversiones y programas que efectúa la Secretaría de la Presidencia. Además, se integran con la administración central mediante la participación de **ésta en sus órganos directivos.**

Tribunales Administrativos

La Constitución permite instituir tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que **tienen a su cargo dirimir las controversias que se suscitan entre la Administración Pública** Federal, o las del Distrito y Territorios Federales, y los particulares. Los tribunales administrativos establecidos en México son el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Además, en materia laboral, se han establecido, en el ámbito de la administración, el Tribunal Federal de Arbitraje, para los

trabajadores del Estado, y las Juntas Federal y Locales de Conciliación y Arbitraje en el Distrito y en los Territorios Federales, para todos los asalariados.

Mecanismos de Coordinación

La coordinación entre las dependencias centrales, así como de éstas con otros organismos, o con los sectores sociales organizados, ha requerido el establecimiento de más de **doscientos mecanismos que funcionan con diversos nombres** : 39 comités, 157 comisiones, 18 consejos y 8 centros.

Entre ellos, algunos son intersecretariales, es decir que en su integración participan exclusivamente secretarías y departamentos; **otros, multidependientes, o sea que coordinan** la acción de diversas dependencias y organismos gubernamentales, tanto del sector central como del descentralizado; algunos son mixtos y, en ellos, intervienen representantes de los sectores sociales organizados o bien de organismos **internacionales o de gobiernos extranjeros.**

Una gran mayoría de estos mecanismos extiende su ámbito de acción, funcionalmente, a todo el territorio del país. Algunos de ellos tienen por objeto la consecución de metas de carácter regional, como el desarrollo de la **cuenca de un río, la administración de zonas** costeras o fronterizas de propiedad federal, el desenvolvimiento económico integral de una región o de un Estado, o la construcción de caminos vecinales en participación con los gobiernos estatales y municipales. También puede distinguírseles, según el imperio de sus **resoluciones, entre mecanismos decisorios,** operativos y de consulta. Finalmente, algunos de ellos son Permanentes y otros transitorios.

Con base a estos mecanismos, la actual administración ha procurado la atención de problemas vitales con mayor agilidad. Tal es el sentido, por ejemplo, de la creación de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Comisión Nacional de la Industria Azucarera y la de las Zonas Áridas, y el Instituto Mexicano del Comercio Exterior.

También se creó la Comisión Nacional de **Inversiones Extranjeras, integrada por las** Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito *Público*, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia, con la atribución de resolver sobre el porcentaje en que puede participar la inversión extranjera en las diversas áreas geográficas o de actividad económica del país.

Se ha constituido, además, la Comisión Nacional Tripartita, con representantes del gobierno, los trabajadores y los empresarios, para asesorar al Poder Ejecutivo Federal y proponerle soluciones en torno a problemas tales como el de la creación de empleos, la elevación de la productividad, la desconcentración de la industria, el costo de la vida, la vivienda popular, el ahorro de energéticos y la contaminación ambiental.

Entre otros mecanismos de coordinación que incluyen la participación ciudadana en la toma de decisiones, destaca el establecimiento de comités promotores del desarrollo económico y social de los Estados, mediante los cuales se afrontan los problemas locales sobre la base de una amplia colaboración entre el gobierno federal y los de las entidades federativas, y entre éstos y los diversos sectores sociales organizados. También en este marco se estableció un sistema de consulta popular con el propósito **de orientar, con un sentido más democrático,** las inversiones del sector público, que permite a los habitantes de cada localidad señalar a los funcionarios federales cuáles de sus demandas deben ser atendidas preferentemente. En la ciudad de México, con más de ocho millones de habitantes, se integran juntas de vecinos, en las que éstos colaboran con las autoridades del Departamento del Distrito Federal en la solución de los problemas de esta gran urbe.

DIRECTRICES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

El cumplimiento de los objetivos del Estado mexicano ha requerido un mejoramiento permanente y sistemático de su administración pública. Por decisión del Ejecutivo Federal,

la reforma administrativa se ha integrado a las transformaciones básicas que promueve para impulsar el desarrollo económico, político y social del país.

El Presidente Echeverría ha dictado las **medidas necesarias para llevar al cabo las reformas administrativas correspondientes** a su esfera de competencia. Igualmente, algunas **administraciones estatales y municipales han iniciado un proceso renovador en tal sentido.**

Los cambios administrativos exigen la participación activa y el compromiso de todos los **sectores y niveles de la organización gubernamental, así como de la población en general,** a fin de que se comparta abiertamente la responsabilidad de su materialización. En esta tarea se ha buscado vincular los esfuerzos de reforma administrativa con las metas y programas que deben perseguir las dependencias del sector público.

En consecuencia, los acuerdos presidenciales responsabilizan de las reformas internas a los titulares de cada institución pública, para lo cual les señalan la obligación de contar con órganos y mecanismos adecuados de análisis administrativo. Al efecto crearon las Unidades de Programación y las de Organización y Métodos; además se han establecido las **Comisiones Internas de Administración. como** mecanismos de participación integrados por los diversos responsables en cada dependencia u organismo y presididas directamente por su titular, para plantear y realizar las reformas necesarias al mejor cumplimiento de sus metas **y programas, así como incrementar la eficiencia** de la entidad y contribuir a la del sector público **en su conjunto.**

Por su parte, a la Secretaría de la Presidencia corresponde compatibilizar los propósitos, coordinar los esfuerzos de reforma de cada dependencia y establecer los sistemas y normas **comunes referidos a dos o más instituciones.** La Secretaría de la Presidencia ha buscado una **coordinación efectiva en la formulación, aplicación y evaluación** de las medidas de reforma, para lo cual ha establecido mecanismos de participación de los distintos niveles adminis-

trativos, **con el fin de hacer posible un amplio intercambio de experiencias, ideas e información** sobre los proyectos de las distintas instituciones, y conseguir que sus actividades queden comprendidas dentro del programa general de reforma.

Las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976, establecieron el marco de referencia y once programas específicos. El marco se refiere a los antecedentes, objetivos y metodología, y los programas comprenden : la integración de los órganos y mecanismos del sistema de reforma, le revisión global de la actividad gubernamental con enfoques **sectoriales y regionales, así como de los más importantes sistemas de apoyo administrativo comunes al sector público : programación; presupuesto; información y estadística; organización y métodos; bases jurídicas; administración y desarrollo de recursos humanos; adquisición,** suministro y mantenimiento de los recursos materiales; sistematización de datos o informática, y control administrativo y contable.

El régimen federal en nuestro país, iniciado hace ISO años, ha sido ejemplo del camino a seguir para unificar en la diversidad, mismo que ha sido recogido en el estudio y programación de la reforma, tareas en que participan quienes habrán de llevarla al cabo directamente. En tal forma se asume, en todos los niveles y en todos los ámbitos, la responsabilidad que a todos atañe de mejorar la administración pública. Sólo la toma de conciencia generalizada y el ejercicio de una franca autocrítica a todos los niveles permiten superar las **actividades tradicionalistas de autoconservación y autocomplacencia, resistencia al cambio y obstáculos** a la reforma administrativa.

En suma, la reforma administrativa del Gobierno Federal está propiciando, **fundamentalmente, un acercamiento de la administración** a los ciudadanos, una prestación humana y **eficiente de los servicios y un cambio en la** actitud mental y en la conducta personal de los ciudadanos y de las autoridades. La reforma administrativa mexicana, conjugada con

otras fundamentales de índole política, económica, social y cultural, contribuye a **incrementar la democratización de la acción pública**. el fortalecimiento de las libertades ciudadanas y la superación de obstáculos tradicionales, **como la lentitud, la excesiva concentración y la multiplicidad de trámites innecesarios en materia administrativa**. Entre las medidas en ejecución destacan las siguientes :

- a) La delegación de autoridad y **desconcentración de funciones, para hacer más directa**, cercana y eficaz la prestación de los servicios en los diversos niveles y en las distintas **circunscripciones administrativas**.

La delegación de autoridad ha quedado plasmada, principalmente, en los reglamentos internos de las secretarías y departamentos, **así como en diversas normas administrativas complementarias**.

La desconcentración de funciones, sea a **nivel regional o estatal, sea en unidades administrativas ya existentes o de nueva creación, ha comprendido el otorgamiento** de facultades decisorias, antes concentradas en la ciudad de México, a tales unidades, ubicadas en todo el país,

De esta manera, se garantizan mejor los derechos individuales y sociales, la dignidad para ejercerlos y la posibilidad de hacerlos respetar.

- b) El establecimiento de sistemas de orientación e información al público, que facilitan al ciudadano el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, **así como su comunicación con la autoridad**, para estimular la comprensión recíproca.
- e) El mejoramiento del servidor público mediante sistemas de capacitación y motivación, que permitan superar sus aptitudes **e incrementar su vocación de servicio**. La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal es la encargada de proponer y coordinar el sistema integral de administración del personal público.

- d) Simplificación de lo. trámites que por su lentitud sea causa de diferimiento de la **acción administrativa**.

PERSPECTIVAS

El sistema administrativo mexicano no obedeció, en sus inicios, a un plan preconcebido y, en consecuencia, ha sido necesario ajustar y coordinar su funcionamiento en los plazos más breves, para evitar el dispendio de recursos y la duplicación de funciones.

El mejoramiento cualitativo de nuestra sociedad no admite excepciones. Si el Estado preconiza una mayor productividad y el empleo de métodos más racionales de la actividad económica, debe dar el ejemplo comenzando por transformar su propio **funcionamiento económico y administrativo**. Al efecto, **se ha diseñado una nueva estrategia económica y social**, que tiene como requisito indispensable una elección más racional de prioridades y mayor eficacia en la implantación de las decisiones gubernamentales.

El Estado mexicano ha sido apto para realizar grandes cambios de estructura y para promover el crecimiento; ahora está tratando de demostrar también su capacidad para reorientar y organizar el proceso de desarrollo, fortaleciendo a un tiempo la planificación y la racionalidad administrativa.

Desde los primeros días de la actual **administración los funcionarios se han puesto en contacto con los beneficiarios de los servicios**, se han roto rutinas burocráticas y se ha fomentado una actitud decidida hacia la innovación. También se ha evitado el aislamiento entre los organismos públicos, promoviendo el trabajo en equipo y estimulando una comunicación más abierta con los ciudadanos.

Lograr la coordinación, la desconcentración y la racionalización de las funciones públicas han sido tareas fundamentales. Al efecto, como se ha expresado, se han establecido amplios **mecanismos de participación que tienen por objeto alcanzar con claridad los objetivos que**

persiguen las dependencias del Ejecutivo Federal, hacer compatibles sus programas y proponer los cambios que sean indispensables para volver más ágil el aparato administrativo.

La tendencia actual del aparato administrativo mexicano se orienta a asegurar al Jefe del Ejecutivo los instrumentos necesarios para lograr una administración eficaz, y a crear y fortalecer mecanismos institucionales que, después de la elección popular, aseguren la participación de los sectores sociales en las decisiones que les atañen, a la vez que vigilen su

implantación de manera competente, honrada y sin abusos del poder.

Se ha procurado lograr la correspondencia entre el desarrollo administrativo y el político, así como entre el económico y el social, de manera que, a la madurez del sistema republicano federal, corresponda la madurez de las instituciones administrativas, y que esto propicie compartir equitativamente los beneficios económicos. Comprendemos que sólo así puede concebirse a la administración como parte integrante y vital del sistema democrático y como agente activo en la provisión de instrumentos para cumplir los objetivos sociales.

EL MARCO JURIDICO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Pedro OJEDA PAULLADA

INTRODUCCION

La Revisión del Marco Jurídico de la Administración Pública Federal, es parte fundamental en las tareas de reforma administrativa que auspicia y promueve el Titular del Poder Ejecutivo, para adecuar el aparato administrativo a los procesos de desarrollo económico, social y político del país.

Por esta razón, la Procuraduría General de la República en su calidad de consejero jurídico del Ejecutivo y la Secretaria de la Presidencia en cumplimiento de sus atribuciones de reforma **administrativa, decidieron incluir entre los programas prioritarios de reforma el relativo a la revisión de la base legal de la actividad pública federal.**

Para cumplir este propósito, se promovió la creación del Comité Técnico Consultivo de Normas Jurídicas, integrado por los Directores Jurídicos de todas las Secretarías, los **Departamentos Administrativos y las Procuradurías**, General de la República y General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, presidido por el Procurador General de la República.

EL MARCO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A diferencia de la actividad de los particulares, que se realiza dentro de una amplia esfera de libertad cuyo único límite es el conjunto de deberes que le impone el orden jurídico el Estado Mexicano actúa en virtud de facultades expresas y limitadas, establecidas a través de un complejo sistema normativo, jerárquicamente relacionado.

Este sistema constituye el marco jurídico de la administración pública y se manifiesta a través de relaciones de supra a subordinación, en las que cada norma o competencia emanada de ella, encuentra su fundamento de validez en otra de más alta jerarquía, que determina el proceso de creación de la norma inferior y de su contenido. Ascendiendo por esta pirámide jerárquica, se encuentra en la cúspide la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es la norma suprema. De ella derivan su validez las demás normas; las leyes generales, son inferiores a la Constitución, **pero superiores en relación con los reglamentos, que a su vez son superiores a las sentencias y a los actos administrativos.**

Dentro de este sistema la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917 y que es **consecuencia del movimiento revolucionario popular de 1910 a 1917**, crea los órganos a través de los cuales, el pueblo, en su calidad **de titular originario, ejerce la soberanía nacional** (1), les señala sus esferas de competencia (2) y establece las bases de su organización (3). Por esta razón los órganos fundamentales del **[Ido]**, el Ejecutivo, el Legislativo, y el Judicial, tanto a nivel federal como estatal y municipal, representan al pueblo en el **ejercicio de su derecho soberano y se constituyen**, por ello en representantes del Estado; sus actos son actos de Estado.

El Poder Ejecutivo Federal, depositado para su ejercicio en la sola persona del Presidente de la República, representante de la soberanía popular, y Jefe de Estado, actúa, como un órgano político, en la jefatura del gobierno y con el carácter de órgano administrativo,

al proveer, en esta esfera específica, a la exacta observancia de las leyes del Congreso (4).

En su calidad de órgano administrativo, el Presidente de la República es la máxima autoridad y funge, por ello, como jefe supremo de la Administración Pública Federal. La complejidad y diversificación en el desempeño de la función administrativa, exige que el Presidente de la República se auxilie de las Secretarías de Estado, y los Departamentos Administrativos que le fija el Congreso en una ley especial (5), así como de las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, y de los Gobiernos de estos Territorios, así como de **cierto número de organismos más o menos** autónomos de estas autoridades centrales.

Los Titulares de estos órganos están sujetos **única y exclusivamente a la ley, así como a los reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes** e instrucciones del Presidente de la República, quien los nombra y remueve libremente (6).

A los Secretarios de Estado, como auxiliares inmediatos que son del Presidente de la República, corresponde la facultad del refrendo para dar validez a las normas expedidas por el Ejecutivo (7). Aún cuando sólo son responsables administrativamente ante el Titular del Ejecutivo, esta facultad del refrendo ministerial y la obligación de rendir cuentas e informes ante el Congreso de la Unión les confiere cierto grado de responsabilidad política, que no alcanza a los Jefes de los Departamentos Administrativos. Por su parte, el Procurador General de la República, al presidir la estructura y organización del Ministerio Público Federal, fungir como consejero jurídico del gobierno (8), es objeto de un régimen especial de responsabilidades. A partir del presente año, una reforma Constitucional al artículo 93 de la Carta Magna, concede a los Jefes de los Departamentos Administrativos **un grado, sin embargo menor, de responsabilidad política**, el establecerles, junto con los directores o gerentes de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, alguna relación con el Poder Legislativo, que puede llamarles a rendir cuentas del estado

que guardan sus respectivos ramos o bien, para el estudio de una ley que corresponda a los negocios que manejen (9).

Base legal de la distribución de competencias

En México, la distribución de competencias entre los órganos de la administración pública se fundamenta directamente en el principio de legalidad. De ahí que las competencias de **nivel macroadministrativo (cuando se refieren** al ámbito de dos o más dependencias) provienen por lo general de un acto del Poder Legislativo (10) y, en cambio, a nivel microadministrativo (cuando se refiere al ámbito interno de una dependencia), de actos delegatorios del Poder Ejecutivo (11).

Entre estos actos delegatorios, la distribución y delimitación de las atribuciones correspondientes a los diversos ámbitos competenciales **se neva al cabo, cuando es de una manera** general por el titular del Ejecutivo (12) y cuando llega a niveles de mayor detalle, por el titular de la dependencia u organismo respectivo (13).

Centralización y descentralización concentración y desconcentración

En ocasiones, la distribución de las facultades de decisión dentro de los órganos centrales de la administración pública, es mínima. Se dice que hay «centralización administrativa» **cuando se quiere hacer referencia a la concentración en unos cuantos órganos** superiores del acuerdo y resolución de los asuntos y de la realización de actos jurídicos creadores de situaciones jurídicas concretas.

Por el contrario, se habla de «descentralización administrativa» o, en términos más **técnicos, de desconcentración», cuando se** quiere referir a la delegación de facultades **decisorias en órganos relativamente aislados,** pero dependientes de esa misma administración central, para el despacho y resolución de **asuntos. En este caso, los órganos actúan** bajo el supuesto de autoridad delegada y responsabilidad compartida.

En México, los órganos desconcentrados no presentan caracteres idénticos y uniformes. **Puede señalarse como característica esencial** de todos ellos la relación de jerarquía que guardan respecto de las autoridades centrales y la autonomía técnica, pero existen algunas **variantes**:

a) Por la falta de uniformidad subsistente en los instrumentos jurídicos base de su origen, coexisten organismos creados para idénticos fines y con estructura similar, que obedecen en ocasiones a una ley y en otras a un decreto presidencial o bien a un acuerdo del Titular. Las comisiones creadas para el desarrollo integral de una cuenca fluvial o para el aprovechamiento de las aguas se fundamentan, en **ocasiones, en un acuerdo (14), en otras, en un decreto (15) y hasta en una ley (16).**

b) Los hay que cuentan con personalidad y patrimonio propios, como, por ejemplo, las Comisiones de los Ríos Balsas y Tepalcatepec.

e) En ocasiones se les autoriza en forma global su presupuesto, sin desglosarlo en las partidas normales de la dependencia. Estos son los casos, por ejemplo, de la Dirección General de Correos, dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; de la Comisión Constructora y de Ingeniería Sanitaria, dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia; y del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, que depende de la Secretaría de Educación Pública.

d) Algunos de estos organismos se constituyen como órganos colegiados, cuyas decisiones son tomadas en forma de coordinación intersecretarial. Por ejemplo, se puede citar a la Comisión de Estudios del Territorio **Nacional, cuyas instalaciones, personal y estructura de organización, dependen de la Secretaría de la Presidencia, mientras que, en el órgano colegiado que le señala lineamientos generales, participan otras Secretarías y Departamentos de Estado.**

El sector descentralizado, como distinto del central

Formando también parte del Poder Ejecutivo, coexiste toda una gama de formas de descentralización efectiva, en la búsqueda de **medios de organización administrativa para dar mayor eficacia, en unos casos, a la satisfacción de las necesidades locales de una determinada circunscripción territorial, y en otras a la prestación de un servicio público,** generalmente de carácter técnico. En el primer caso se habla de descentralización territorial o por región, y en el segundo de **descentralización por servicio o institucional.**

La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 31 de diciembre de 1970, reconoce para los efectos de la misma como organismos descentralizados aquellos *creados por ley del Congreso o por decreto del Ejecutivo, cualquiera que sea la forma o estructura que adopten* siempre que reúnan los siguientes requisitos :

a) Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos de bienes federales **o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos** que le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico; y

b) Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público (17) o social (18), la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación (19), la investigación científica y tecnológica (20), o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social (21).

Dentro de las características señaladas, los organismos descentralizados presentan las **siguientes variantes :**

Por lo general, se encuentran regidos por un órgano colegiado, que en algunas ocasiones equivale al consejo de administración de una sociedad anónima, como en el caso de los Ferrocarriles Nacionales de México, en otras,

también se encomienda dicha función a un **mecanismo de coordinación intersecretarial**, como el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda **Popular, a una comisión mixta de coordinación** entre sector público y privado, así ocurre en el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social y existen casos, como el del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores en que la composición del órgano rector se fundamenta en un cogobierno de autoridades y organizaciones de trabajadores y de patronos.

Por lo común, del órgano colegiado depende un director, director general o gerente. También aquí es posible encontrar diferencias que se establecen en la ley o decreto que los crea. En ocasiones, este funcionario es nombrado por el propio órgano colegiado; en otras nombra la dependencia que preside ese consejo, **comisión o junta directiva y en otras más** requiere nombramiento presidencial y acuerda directamente con el titular del Ejecutivo. El **caso de la autonomía de las universidades** plantea una modalidad especial, puesto que en el nombramiento del Rector, solamente **interviene la comunidad universitaria, sin participación del Estado.**

El régimen de la participación estatal en empresas (22)

Son aquellas entidades en las cuales el Gobierno Federal aporta o es propietario del 50 % o más del capital social o de las acciones **de la empresa, o cuando en la constitución** de su capital se hacen figurar acciones de **serie especial que sólo pueden ser suscritas** por el Gobierno Federal; o cuando al Gobierno Federal corresponde la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del **consejo de administración, junta directiva u órgano equivalente; o designar al presidente o director, o 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 u órgano** equivalente. Este tipo de organización recurre a la estructura jurídica de la típica sociedad

comercial : la *sociedad anónima* y se rige por el Derecho Mercantil y adopta diversas modalidades.

- Si las normas jurídicas que la rigen sólo **permiten el acceso como socio a las propias** dependencias del Estado o a entes paraestatales, estaremos en presencia de lo que podría **propriadamente denominarse, según la terminología actual, una *sociedad de Estado***. Este es el caso, por ejemplo, del Banco de México, S.A., o de Guanos y Fertilizantes de México, S.A.

— A veces, la estructura de la sociedad mercantil adoptada por la empresa de participación estatal, con su implícita y supuestamente **necesaria pluralidad de socios, ofrece** una posibilidad atractiva desde el punto de **vista económico, en cuanto a ella confluyen con recursos económicos el Estado y los** particulares, dando origen así al concepto de ***empresa o sociedad de economía mixta*** - por los elementos estatales y privados que la integran — que es tal vez el modelo al que con **mayor frecuencia se recurre hoy en día. Tal** es el caso de Teléfonos de México, S.A., o bien de la Financiera Nacional Azucarera, S.A.

— Una modalidad derivada de la anterior, consiste en la formación de grupos financieros en los que el Estado participa en términos significativos, por medio de una empresa de participación estatal mayoritaria, que controla las acciones de otras. Ejemplo típico lo encontramos en la Nacional Financiera, S.A.

Por otra parte, la legislación mexicana prevé la **existencia de empresas de participación estatal minoritaria. Son las sociedades mercantiles en las que una o varias instituciones nacionales de crédito, uno o más organismos descentralizados y otra u otras empresas de participación estatal (mayoritaria), consideradas conjunta** separadamente, **poseen acciones** o partes que representen menos del 50 % y hasta el 25 % del capital. En este caso están Impulsora de Empresas Turísticas, S.A. de C.V., Aeronaves del Centro, S.A., y Manu-

facturera Mexicana de Partes de Automóviles, S.A., entre otras empresas.

En ambos casos, las empresas de **participación estatal mayoritarias o minoritarias pueden** adoptar las diversas formas que la Ley establece para las actividades mercantiles. En México **por ejemplo, existen las cooperativas** de participación estatal, como la Cooperativa de Vestuario y Equipo, S.e. de P.E., Talleres Gráficos de la Nación, S.C. de P.E., y algunos **ingenios azucareros. Este tipo de cooperativas** abrieron las fuentes de empleo ya que, pese a que los obreros no contaban con capital suficiente, se les adjudicaron bienes de propiedad gubernamental para su explotación.

La ley prevé también, en forma genérica, la posibilidad de que existan sociedades asimiladas al régimen de participación estatal (23), **cuando una o varias instituciones nacionales de crédito, uno o más organismos** descentralizados u otra u otras empresas de participación estatal, consideradas conjunta o separadamente, **posean acciones o partes de capital que representen el 50 % de éste o más, por ejemplo, en la experiencia mexicana se da el caso típico, entre otros muchos, de Fosforitas Mexicanas, S.A. de e. V., cuyo capital está** poseído por Guanos y Fertilizantes de México, S.A., en un 33,33 %; por la comisión de Fomento Minero en un 33,33 % y por Zincamex, S.A. en un 33,33 %'

El régimen de los fideicomisos públicos

Otro de los canales a través de los cuales se manifiesta la actividad administrativa del Estado está representado por el contrato de fideicomiso público o gubernamental, mediante el cual el fideicomitente, que por leyes la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria. que sólo puede** ser una institución gubernamental. Los **fideicomisos constituidos de esta forma deben,** además, ser objeto de control y vigilancia administrativa especiales por parte de un Comisario designado por la Secretaría del Patrimonio

Nacional, cuando tengan por objeto la inversión, el manejo o administración de obras públicas, la prestación de servicios o la producción de bienes para el mercado (24).

Recapitulación

En suma (véase gráfica anexa), la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la fuente y la base de todo el sistema de legalidad de los actos de la Administración Pública. De ella emanan las facultades soberanas del nivel federal y otorga, así, el Poder Legislativo al Congreso de la Unión, que es bicameral; el Poder Judicial, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los Tribunales que de ella dependen, y el Poder Ejecutivo, en su triple función de jefatura del Estado de jefatura del Gobierno, y jefatura de la Administración Pública, al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Este último se auxilia, para poder proveer en la esfera administrativa al exacto cumplimiento de las leyes, por una parte, de su facultad reglamentaria, que le otorga la competencia de interpretar en normas de menor jerarquía las leyes del Congreso y, por otra, de 15 secretarías de Estado, 4 departamentos **administrativos, 2 procuradurías, 2 gobiernos** de territorios, 2 tribunales de naturaleza contencioso-administrativa, 112 organismos descentralizados, 253 empresas de participación estatal mayoritaria, y 56 empresas de **participación estatal minoritaria, y 222 mecanismos** de coordinación, y 184 fideicomisos, creados para dar coherencia a la acción de todos **estos órganos y organismos, en función de** los objetivos que la Constitución y la coyuntura política encomiendan a la Administración Pública Federal.

Las acciones administrativas de todos estos **órganos encuentran siempre su asiente en** alguna norma jurídica, que a su vez depende jerárquicamente de otra, hasta **llegar a** la norma fundamental que es la Constitución,

NOTAS

(1) Artículo 39 Constitucional : « 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) Artículo 49 Constitucional : « El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar ».

(3) Artículo 50 Constitucional : « El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores ».

Artículo 80 Constitucional : « Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará « Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ».

Artículo 94 Constitucional : « Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y Unitarios en materia de apelación, y en Juzgados de Distrito ».

(4) Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Artículo 89. fracción I. Constitucional.

(5) Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. D.O. 24 de Dic. de 1958.

(6) Artículo 89, fracción II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, al Procurador General de Justicia de Distrito y Territorios Federales, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

(7) Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario del Despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito y al Jefe del Departamento respectivo.

(8) Artículo 102 Constitucional. « La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados o removidos por el Ejecutivo,

de acuerdo con la ley respectiva, debiendo estar presididos por un Procurador General, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia. El Procurador General de la República será el consejero jurídico del Gobierno. Tanto él como sus agentes serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley, en que incurran con motivo de sus funciones ».

(9) Artículo 93 Constitucional. « Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guardan sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. »

(10) El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la federación, el Congreso de la Unión a través de una Ley distribuirá los que han de estar a cargo de cada Secretaría de Estado.

Con base en dicho precepto, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, además de establecer las dependencias del Poder Ejecutivo de la Federación, señala los asuntos que a cada una le corresponde despachar, es decir, establece el ámbito de competencia de las diferentes entidades que dependen del Poder Ejecutivo Federal.

(11) Artículo 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. En el Reglamento Interior de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, que será expedido por el Presidente de la República, se establecerá la competencia de las unidades administrativas de cada dependencia, así como la forma en que los titulares deberán ser suplidos en sus ausencias.

(12) Artículo 22 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Corresponde originalmente a los Titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado ejercer las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República. Véase también la nota anterior.

(13) Artículo 26 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Corresponde originalmente a los Titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en sus subalternos, cualesquiera de sus facultades, excepto aquéllas que por Ley o por disposición del Reglamento Interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos Titulares. Esto debe interpretarse, en relación con el

Artículo 28 de la propia Ley. que señala los Manuales e instrumentos a utilizar.

(14) Acuerdo por el que se crea un órgano técnico administrativo que se denominará Comisión para el Aprovechamiento de Aguas Salinas. O.O. 23 de abril de 1971.

(15) Decreto por medio del cual se crea un organismo técnico administrativo dependiente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos. que se denominará Comisión de Aguas del Valle de México. O.O. 18 de agosto de 1972.

(16) Ley que sanciona los acuerdos que crearon las Comisiones del Papaloapan y del Tepalcatepec.

Art. 10. - Se sancionan. dándoles fuerza de leyes los acuerdos presidenciales de fechas 26 de febrero y 14 de mayo de 1947, que crearon las Comisiones del Papaloapan y del Tepalcatepec, respectivamente, y que están concebidos en los siguientes términos... O.O. 27 de Dic. 1951.

(17) Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado « Sistema de Transporte Colectivo e para construir. operar y explotar un tren rápido con recorrido subterráneo y superficial para el Transporte Colectivo en el Distrito Federal. O.O. 29 de Abril de 1967.

(18) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Art. 40. creó el ISSSTE con el carácter de organismo descentra-

lizado con personalidad jurídica y patrimonio propios. D.O. 30 de Dic. de 1959.

(19) Decreto que crea la Institución « Petróleos Mexicanos », Art. 30. « Petróleos Mexicanos » tendrá personalidad jurídica. integrándose su patrimonio con los bienes mencionados en el artículo precedente y con los demás que en lo sucesivo adquiriera para fines de la industria Petrolera. D.O. 20 de Julio de 1938.

(20) Ley Orgánica del Instituto Nacional de Energía Nuclear, Art. 10. Se crea el Instituto Nacional de Energía Nuclear, como órgano del Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios. para intervenir en las actividades relacionadas con el aprovechamiento de la energía nuclear con fines pacíficos. D.O. 12 de Enero de 1972.

(21) Lotería Nacional para la Asistencia Pública. D.O. 16 de Marzo de 1943.

(22) Las empresas de participación estatal, los organismos descentralizados y los fideicomisos en su conjunto forman lo que se ha dado en llamar sector paraestatal.

(23) Art. 40. de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. D.O. 31 de Dic. de 1970.

(24) Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. D.O. 31 de Dic. de 1970.

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 Ramirez (2) al entrar al estudio de las facultades de las entidades en la Constitución mexicana después de asertar 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.

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 **a 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 estatales son mucho más amplias que las que **en la práctica otorgan comúnmente a las unidades locales los regímenes unitarios**.

FUERZAS CENTRIPETAS Y FUERZAS CENTRIFUGAS

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 centrifugas. El predominio de una de ellas o su equilibrio por razón del 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 centrifuga 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, 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.

DESCENTRALIZACION POLITICA

Hay descentralización política cuando, dentro de una misma unidad estatal, las colectividades particulares que la forman gozan de **UDA 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 la colectividad particular de tal manera que los dos niveles de aspiraciones se complementan sin contradecirse.

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 la 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 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 centripetas 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 todas aquellas no reservadas al federal. Finalmente, el criterio inverso al anterior, que enumera detalladamente las materias que deja a la competencia de los gobiernos locales y fija como competencia del gobierno federal todas aquellas 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.

FEDERALISMO Y ADMINISTRACION PUBLICA

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 las entidades federadas (11).

En suma, el federalismo por su descentralización política, realiza la más completa descentralización administrativa. Los beneficios que ésta 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 demandas estrictamente operacionales, ante la imposibilidad de enfrentarse a una gran variedad de situaciones locales con un aparato monolítico y de jerarquización rígida y entorpecedora. El Estado federal logra este resultado con mucha mayor eficiencia.

En primer lugar la existencia de dos esferas de competencia nacional y local, permite una división de trabajo 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 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 las 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 centrifugas 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 en 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 CENTRALIZACION

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 en 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 industri-

alizados como aquéllos 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 hacia 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 **cuernos 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 supervivientes. 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 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 es el único que** conviene a su población diseminada en un vasto territorio, el sólo adecuado a tantas diferencias de productos, climas, de costumbres, de necesidades; el sólo que puede extender la vida, el movimiento, la riqueza, la prosperidad a todas 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 en su régimen interior, y estrechamente unidos por el lazo federal, los poderes que ante el mundo han de representar a la federación quedan con las facultades necesarias para sostener la independencia, para fortalecer la unidad nacional, para promover el bien público, para atender a 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» (15).

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 a, 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.

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 todas aquellas materias que no han sido consideradas por la Unión como asuntos de interés general.

La Constitución confiere a los poderes federales las facultades necesarias, 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 federadas, 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 junto 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 estatales 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. En 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 puedan 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 las 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 deprimidas 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 mani-

festó a todos los gobernadores de los estados, **a sólo unos meses de su toma de posesión**, en una carta circular que constituye un programa de acción conjunta.

« El progreso de la República - afirmó el **Presidente Luis Echeverría en esa misiva** - depende del mejoramiento de las entidades que la 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 ».

NOTAS

(1) Leslie Lípson, *Los grandes problemas de la Política*. México. Edit. Limusa Wiley. 1964, p. 458.

(2) Felipe Tena Ramirez, *Derecho Constitucional Mexicano*. México. Edit. Porrúa, 1970, p. 134.

(3) Hans Kelsen, *Teoría General del Estado*. México. Edil. Nacional, 1959, pp. 214-219.

(4) *The Future of Australian Federalism*, citado por Segundo V. Linares Quintana.

(5) Citado por Segundo V. Linares Quintana.

(6) Citado por Segundo V. Linares Quintana.

(7) Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*. México, Edil. Nacional, 1961, pp. 425-435.

(8) ONU, *Manual de Administración Pública*. Nueva York, 1962.

(9) Jorge Carpizo, *La Constitución Mexicana de 1917*. México, UNAM, 1974, p. 289.

(10) *Enciclopedia Jurídica OMEBA: Federalismo*.

(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.

(14) *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*. México. Edit. Zarco.

(13) Nettie Lee Benson, *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*. México, 1956, p. 21.

(15) *Ibidem*, p. 1290.

FUTURO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL EN MEXICO

Ignacio PICHARDO PAGAZA

Aspecto formal

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 puede desprenderse de este breve análisis es que 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 Jos 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 pública eficaz 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; **e)** 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 objeti-**

vos 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** intermedie 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.

Aumento de los recursos financieros

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 de 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; e) 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 los países industrializados se ocupan de problemas como los que enseguida se mencionan, pero es una verdad incontrovertible 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;** e) 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** energética 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 manifiestan 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 mayor 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 con una amplia población rural y una pirámide de población que prev, **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** capitalización 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 se 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 amplien los recursos financieros y fiscales a su **disposición.**

c) El « detonador » que servirá para romper el círculo 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 de 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 participación 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.

LA ADMINISTRACION DEL GASTO PUBLICO EN MEXICO

José LOPEZ PORTILLO

Pudieran interesar algunas ideas respecto al papel que desempeña la administración del gasto público en la formulación y ejecución de la política económica nacional, considerando que la eficiencia en esa materia tiene todavía en México márgenes amplios de mejoría.

Al hablar del gasto público, estamos de hecho expresando, en términos cuantitativos, una de las formas más objetivas a través de las cuales se manifiesta la responsabilidad que la comunidad le da al Gobierno y de la eficiencia con que éste desempeña las tareas que le han sido encomendadas. El monto del presupuesto federal ha aumentado considerablemente en los últimos decenios, y en 1974 asciende a 231 mil millones de pesos o sea aproximadamente un tercio del producto interno bruto. En la exposición de motivos del presupuesto, **por primera vez, se indica en una forma orgánica** la intención de política económica, la estructura del gasto en sus funciones fundamentales, el monto de los ingresos propios y del déficit y **la estructura del financiamiento. La opinión pública** dispone así de un marco de referencia general para conocer, comprender y evaluar la verdadera función del sector público federal en el desarrollo económico y social del país y el administrador público de un marco de compromiso.

En la administración del gasto público, cabe destacar dos aspectos principales:

- a) El monto y la asignación sectorial de los **recursos**; y,
- b) El control del gasto y la evaluación de sus resultados.

Es claro que ambos aspectos son interdependientes. La evaluación de un programa permite determinar si la orientación inicial se ha completado en la realidad y conocer los cambios que aconseja la experiencia. Este **conocimiento permite posteriormente, al hacer** la formulación del presupuesto siguiente, incorporar los ajustes necesarios en la asignación oportuna de los recursos a los distintos programas.

El punto de partida en la formulación del presupuesto es siempre la determinación del monto global del gasto en función de los objetivos estructurales del programa de gobierno y de la coyuntura económica en un momento dado. En 1974, por ejemplo, el programa de estabilización requería un nivel de gasto público que por su monto y estructura ejerciese **una influencia anti-inflacionaria, tanto** desde el punto de vista de la demanda como del incremento en la producción agrícola y de energéticos, siderúrgica, fertilizantes, productos petroquímicos, etc. Se buscó una complementación para que el gasto destinado a fines productivos aumente la oferta, a la vez que el efecto de expansión de demanda que **provoca sea suficiente, pero no excesivo. La** determinación del monto es el resultado de un análisis objetivo del potencial de recaudación impositiva y de los ingresos de las empresas y organismos descentralizados por ventas de bienes y servicios. Conocida esta magnitud, se estima la necesidad de crédito interno total de la economía y la proporción que podría absorber el sector público sin limitar la adecuada expansión de las actividades productivas privadas. Simultáneamente, el análisis de la situación económica internacional permite

determinar cuál será el comportamiento probable de la balanza de pagos y el margen conveniente de endeudamiento externo adicional en que podría incurrir el sector público, manteniendo firme la capacidad de pago externo de la nación. Lo anterior permite sugerir al señor Presidente de la República, cuál deberla ser el monto total del gasto público **en un año dado. Se procede entonces al análisis de las prioridades sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que en su oportunidad han presentado a la Secretaria de Hacienda y a la Secretaría de la Presidencia, las distintas entidades del sector público federal.**

En México, la Secretaria de la Presidencia tiene la responsabilidad de autorizar la inversión física y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el gasto corriente y la inversión financiera. **Desde hace varios años como sistema de coordinación administrativa funciona un mecanismo que elabora el programa simultáneo de inversión-financiamiento, que en forma permanente vincula las atribuciones de las dos Secretarías dentro de un marco común que asegura el acoplamiento cabal entre el gasto y los recursos financieros entre cada proyecto y su propia estructura de financiamiento, tanto de fondos fiscales como de crédito interno y externo. El mecanismo de inversión-financiamiento, integrado con representantes de las Secretarías de la Presidencia, y de Hacienda y Crédito Público, se reúne regularmente todas las semanas y tiene la responsabilidad de formular su opinión técnica por escrito y firmada por los participantes. Esta opinión técnica es considerada por los Secretarios de Hacienda y de la Presidencia para normar sus recomendaciones al señor Presidente de la República. Mediante ese sencillo mecanismo administrativo se han logrado avances substanciales en la ordenación y coordinación del gasto público.**

Recientemente, se ha puesto en práctica un mecanismo adicional de singular importancia. Se trata de la Comisión de Control del Gasto Público, en la que participan las Secretarías de Hacienda, de la Presidencia y de Patrimonio

Nacional. Esta Comisión viene a llenar una necesidad que no se podía desempeñar adecuadamente hasta ahora. Se trata de un control más estricto y permanente de las asignaciones del gasto presupuestal para conocer su ritmo en el curso del año y evaluar si los propósitos perseguidos en el presupuesto se están cumpliendo. Tiene, además, la importante función de evaluar permanentemente los programas de gasto y presentar sugerencias sobre el desenvolvimiento de los mismos.

Gracias a esta Comisión, se puede articular convenientemente lo que en ocasiones he llamado el triángulo de eficiencia del Gobierno Federal. Entiendo por este símil la concurrencia ordenada de las funciones de asignación, control y evaluación que tienen asignados cada uno de los Secretarios en los términos de las leyes correspondientes. De este modo, se puede asegurar por ejemplo, que las atribuciones de la Secretaría del Patrimonio Nacional en materia de precios unitarios y de concursos de obras, apoyan las de la Secretaría de la Presidencia en la autorización de proyectos específicos y las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ordenamiento general del presupuesto y su vinculación a la política económica.

Un aspecto muy importante al que se le **dará creciente importancia, es la proyección** en el tiempo de la complementariedad de los proyectos de gasto público, a fin de asegurar **que las asignaciones de inversión vayan acompañadas, en su oportunidad, de los montos de gasto corriente necesario para su eficaz funcionamiento. Se trata de avanzar hacia la elaboración de verdaderos presupuestos por programas que permitan conocer y evaluar oportunamente el resultado de las decisiones de gasto adoptadas previamente. Estamos convencidos que el sistema de presupuesto por programa es la solución óptima a los distintos problemas de administración del gasto público y hacia su implantación orientamos medidas paulatinas y probadas que signifiquen sólidos avances en materia de reforma administrativa.**

Una fase importante de esta tarea, es también la complementación entre programas de distintas dependencias que se realizan en las regiones del país a fin de darle al presupuesto una orientación regional que hasta ahora no ha tenido en la medida de lo necesario. Ello corresponde al propósito de lograr un desarrollo equilibrado.

Al disponer de un presupuesto con énfasis regional, se dará además un paso adelante muy significativo en' apoyo de la política de descentralización económica y administrativa.

La descentralización administrativa es uno de los aspectos a los que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorga un interés especial. **Ya se han iniciado las tareas en materia impositiva en varias regiones del país** y esta orientación abarcará también a la administración y control del gasto, a fin de asegurar el desembolso oportuno de los fondos, tanto **de gasto corriente como de inversión y evitar** demoras injustificadas en el trámite de órdenes de pago y otros aspectos del indispensable control administrativo del gasto para dar a la comunidad la seguridad de que los fondos públicos son controlados con eficiencia y probidad.

La tarea en que estamos empeñados en 1974 es de fundamental importancia. **La coyuntura económica inflacionaria requiere** asegurar que el monto total del gasto no exceda la magnitud prevista en el presupuesto. **En determinadas circunstancias especiales, será factible recurrir a transferencias entre programas,** a fin de hacer frente a circunstancias especiales, pero cuidando que el monto total

no se exceda. También es igualmente importante que las prioridades sectoriales del gasto fundamentalmente de carácter productivo, aprobadas en el presupuesto, se ejecuten eficazmente para disponer a tiempo de la producción adicional necesaria que es, **en última instancia, el método idóneo para combatir** las causas reales de la inflación.

Gracias a las nuevas modalidades del presupuesto de 1974, ya se logró una expresión **cuantitativa cabal para que los montos expresados** sean los que efectivamente se ejerzan. No obstante, el presupuesto puede tener la flexibilidad necesaria para controlar oportunamente las circunstancias imprevistas que se puedan presentar.

En el curso del presente año, la reforma administrativa que está en proceso en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, permitirá avances importantes en las tareas de formulación del presupuesto de 1975, a fin de que en una época oportuna y en colaboración con las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional, a través de los mecanismos de inversión-financiamiento y de control del gasto público, se avance aún más **en el presupuesto por programas que es una** de las metas importantes que nos tenemos propuestas. De esta manera, con prácticas probadas que no desquicien el sistema operativo estamos avanzando en la administración del gasto público, mediante medidas que en lo global nos permitan estructurarlo de mejor manera y en lo operativo lo hagan más oportuno, al tiempo que se propicien los aportes que las circunstancias de coyuntura exigen.

POLITICA FISCAL Y REFORMA ADMINISTRATIVA: El caso de México

Gustavo PETRICIOLI

La estructura tributaria de un país debe reflejar sus aspiraciones y sus objetivos económico-sociales. Es importante, por tanto, que los mecanismos fiscales sean los adecuados para que sirvan de apoyo para la consecución de los anhelos nacionales.

La planeación racional de los objetivos que persigue la política tributaria constituye una tarea de transcendencia. El efecto de los impuestos sobre el comportamiento de los diversos sectores son determinantes del éxito o fracaso de los esfuerzos por alcanzar las metas de un país. Por ello, la política tributaria debe ser conformada con base en una clara definición de los objetivos nacionales y de **su correcta jerarquización.**

La complejidad de la dinámica social exige que la transformación de la estructura fiscal **se produzca sin retraso, para evitar distorsiones** que impidan alcanzar los objetivos últimos de las políticas nacionales. Así, por ejemplo, el sistema impositivo debe acompañar en su evolución a la política económica de un país, pues de otra manera quedaría rezagado y no operaría con eficacia.

En los países en vías de desarrollo, como es el caso de México, la política tributaria debe orientarse a la creación de una plataforma que permita la promoción de la actividad económica en todos sus aspectos : propicie la redistribución de la riqueza; facilite el máximo aprovechamiento de la fuerza de trabajo disponible; fomente las exportaciones y permita obtener un flujo creciente de divisas, todos ellos dentro de un proceso de desarrollo económico armónico y sostenido.

Conforme al orden jurídico mexicano, cuyos principios emanan de la Revolución Mexicana, el sistema tributario debe contribuir a la reducción de las desigualdades económicas, tanto por lo que se refiere a los ingresos personales y a la participación en el ingreso nacional de los diversos sectores productivos, Como entre las diversas zonas geográficas del país, Esto es importante resaltarlo porque la concentración del poder económico en pocas manos, exige que el Estado preste gran atención al planear su política fiscal, pues de otra forma no se propiciará el logro de la igualdad social. En pocas palabras, la meta de la política tributaria debe allanar el camino al progreso con justicia social, dentro de un esquema de desarrollo compartido.

Con estos criterios, el Gobierno Mexicano ha conformado sus políticas de gasto y de **ingreso en forma que permitan simultáneamente el crecimiento económico y que la prosperidad y el bienestar lleguen a todos los miembros de la colectividad.** Los resultados obtenidos nos permiten mirar esperanzados el **porvenir; sin embargo, aún persiste un marcado desequilibrio en la distribución del ingreso, que afecta particularmente al sector rural y que es acentuado a consecuencia del crecimiento demográfico.** Cuando corrijamos esta situación, además de cumplir con nuestros postulados de justicia social, estaremos procurando un apoyo sólido para la expansión de la economía al inducir volúmenes mayores de inversión y empleo. Así, pues, la política fiscal del Gobierno Mexicano forma parte de su código de principios económicos y es al través de ella que fomentamos la producción, se alienta la actividad económica general, se

estimula una mayor ocupación, se induce al aprovechamiento de los avances de la tecnología moderna, así como se promueve la descentralización de la actividad económica con el propósito de incorporar a la dinámica del país las regiones hasta ahora marginadas.

Desde luego, tales objetivos se persiguen respetando, en todo momento, nuestro orden jurídico, factor principalísimo del régimen democrático que el país se ha dado.

La política y la administración tributarias **deben acompañarse. Sería vano cualquier** esfuerzo de la política tributaria que no reciba un sólido apoyo de la administración. Una nueva estructura tributaria del país impone **la necesidad de una reforma de la administración** fiscal y obliga a actualizar sus procedimientos para facilitar a causantes y autoridades el cumplimiento cabal de sus deberes y que el producto de la tributación sea empleado con celo y honradez. El sistema impositivo debe adecuarse a las metas de la política **económica nacional y la administración tributaria** al sistema impositivo, pues sólo de **esa manera se logrará que unas y otras** desempeñen su cometido.

En el caso de México, la reforma administrativa constituía una necesidad urgente de aumentar la eficiencia de las actividades gubernamentales. La historia de la Administración Pública en México, en su sentido moderno y dentro del contexto de un régimen de **servicio público, es relativamente corta.** Sin embargo, mucho hemos aprendido de **experiencias anteriores para corregir situaciones presentes y lograr el máximo grado de eficiencia** en el desempeño de la función pública.

La reforma administrativa mexicana conlleva la idea de modificar los instrumentos existentes partiendo de la realidad institucional y además, que al través de un proceso **continuado, nos permita alcanzar metas** escaionadas, por eso rechazamos planes académicamente atractivos, pero de espaldas a la realidad.

No creemos viable una reforma administrativa desligada de la práctica, que no tenga su origen en el seno de las dependencias que forman la estructura del sector público y, que, además, no esté coordinada para el logro de los objetivos que nos hemos trazado. Colocar la actual administración pública, concebida como un sistema que permita ejercer más **eficazmente sus funciones, es, a nuestro entender, la idea acertada de su reforma.**

Hoy día, las funciones administrativas relativas a los ingresos y los gastos se han complicado. Al óptimo desempeño de las múltiples y siempre crecientes obligaciones del Estado, deben orientarse indefectiblemente los objetivos de la reforma administrativa. Pero, además, esta reforma debe acompañar y servir de base al desarrollo.

Al sector fiscal corresponden las actividades destinadas a proveer al Estado de los recursos necesarios y garantizar que su gasto se realice de la manera más eficaz. A tal fin, es preciso utilizar los métodos idóneos para estructurar un sistema fiscal que, produciendo mayores **ingresos a la Hacienda Pública, a la vez sea equitativo y contenga estímulos diversos que fomenten la expansión económica.** Por su parte, la administración fiscal debe ser más ordenada y responsable para ejercer las políticas que le han sido señaladas. Dentro de este **panorama de reforma administrativa, el presupuesto y su ejercicio** deben ser un punto **de arranque; es, asimismo, uno de los instrumentos** más importantes para lograr el bienestar económico y social en países en los que **la creciente y cada vez más diversificada actividad gubernamental** constituye una de las características más relevantes.

Por eso, es importante jerarquizar las necesidades que el Estado debe satisfacer para **hacer una correcta asignación de recursos,** con las adecuadas prioridades. Pero, adicionalmente, es imperativo que la política presupuestal, prevea los efectos del manejo de **los recursos dentro de la actividad económica, atienda su adecuado ejercicio y administración** y coordine su desarrollo mediante el análisis

permanente de su costo y evaluación de resultados.

La política impositiva, por su parte, y como elemento fundamental de las finanzas públicas, **tiene a su cargo el cometido de proveer al Estado de los recursos internos necesarios para realizar su programa presupuesta!**. Sin embargo, **no es esta la única, ni, en ocasiones, la principal finalidad de los impuestos. Hemos dicho ya que la política impositiva pretende corregir deficiencias estructurales, tanto en el orden económico en que sea necesario promover las actividades motoras del desarrollo, como en lo social, esto es, coadyuvando a que la riqueza generada en el país se distribuya más equitativamente. Estamos conscientes de que la revisión de la política impositiva sería inútil si no se realizan mejoras sustanciales en la administración tributaria.**

Las estructuras, sistemas y procedimientos, son los medios necesarios para facilitar la combinación eficiente de los recursos y lograr los fines de la administración. Al efecto, hemos replanteado todos los aspectos básicos de la administración tributaria, redefinido la **estructura de sus funciones, rediseñado** la división técnica del trabajo, las líneas de autoridad y responsabilidad, la asignación de tareas, los medios de evaluación, la elaboración de programas y las prácticas operacionales. Se trata, en suma, de contar con un cuerpo administrativo más apto para la preparación y ejecución de la política fiscal.

Dentro de ese contexto, hemos dotado a la reforma administrativa de un marco general, que precisa con toda claridad sus objetivos y metas, las políticas generales de trabajo y su programa de acción. Así, nos hemos trazado los siguientes objetivos fundamentales :

- **Lograr, mediante la revisión permanente** de la estructura administrativa, la jerarquización y el ordenamiento de sus funciones y actividades, para obtener una mejoría constantemente en los resultados y en la productividad del área tributaria.
- Lograr una mejoría constante en las

operaciones y en los trámites que desarrolla la administración fiscal, optimizando con ellos la imagen que de la administración tributaria tienen los ciudadanos y la sociedad en general,

- **Lograr un cambio en las actitudes, mentalidades y capacidad** en el trabajo del personal de la administración tributaria.

La reforma persigue, por tanto, dotar a **la administración de un aparato más apto,** eficiente y adecuado para cumplir con los objetivos y metas del desarrollo del país y, para ello, nos hemos preocupado por :

I. Definir dichos objetivos y métodos para **utilizar la estructura fiscal como un instrumento** a fin de realizarlos. No puede pensarse en una política fiscal sin definir previamente qué clase de país queremos y qué esfuerzos y aún sacrificios estamos dispuestos a hacer.

II. Continuar mejorando sustancialmente el nivel de la recaudación del sector público. En los tres últimos años se han realizado importantes reformas en diversos impuestos de la federación. Hemos logrado incrementar la participación del ingreso fiscal en el producto nacional bruto. No obstante y, a pesar del valor relativo de este tipo de comparaciones, nuestra carga fiscal no ha alcanzado aún los niveles adecuados a nuestro proceso de desarrollo. Continuamos, por tanto, revisando a fondo nuestra estructura para lograr la suficiencia de los recursos fiscales. Paralelamente estamos revisando y actualizando los precios y tarifas de bienes y servicios del sector público, garantizando así no sólo la continuidad de su prestación, sino también la satisfacción de una demanda creciente.

III. Adoptar y desarrollar una reforma administrativa amplia y dinámica, inspirada no en un prurito de cambio, sino en la constatación de que la organización y funcionamiento de la administración pública requieren mejoras sustanciales para lograr mayor eficiencia tanto en la realización de sus responsabilidades **actuales como en su preparación para realizar** los objetivos que se propone la política fiscal

a corto y a largo plazos. La reforma administrativa se propone igualmente cambiar el sentido autoritario de la administración pública, **enfaticando su característica de servicio** en interés y beneficio del público. Es necesario superar múltiples obstáculos, costos y molestias que el burocratismo y la multiplicidad de trámites causan no sólo en la actividad de los particulares, sino particularmente en la imagen negativa que los mismos se forman de la actividad gubernamental, afectando seriamente su disposición a participar y colaborar en los grandes propósitos nacionales. En la tarea de la reforma administrativa el factor fundamental está constituido por los hombres que laboran en el sector público. Nada puede lograrse si no se motiva y desarrolla a funcionarios y empleados transformando sus mentalidades, lo cual debe lograrse consiguiendo **que cada día un mayor número de funcionarios y empleados se conviertan en agentes para el cambio de toda la estructura.**

IV. Superar la viciosa tendencia al centralismo que, no obstante nuestra historia y el contenido federalista de nuestra Constitución Política, **mantiene una excesiva concentración** de autoridad y de facultades de decisión en los funcionarios que actúan en la Capital de la República. Para ello, una de las características de la reforma administrativa es lograr la descentralización territorial de organismos y funciones para acercar los centros de decisión a donde surgen los problemas y poder resolverlos así con mejor conocimiento de causa y mayor celeridad. Con este propósito el sector fiscal de la Secretaría de Hacienda, realiza la descentralización administrativa al través de dos caminos : mediante administraciones fiscales regionales y la coordinación fiscal con todos los Estados de la República.

Para establecer las administraciones fiscales regionales se dividió el territorio nacional en nueve regiones, tomando en cuenta el número de contribuyentes, la importancia de la recaudación, las facilidades de comunicación y otros factores. A la fecha se han creado ya

dos administraciones fiscales regionales y se dan los pasos necesarios para que otras seis queden instaladas y operando en el curso de 1974. En 1975 quedará establecida la última administración, que corresponderá a la región metropolitana, iniciándose desde ahora ensayos piloto que garanticen la eficiencia desde el comienzo de su operación.

. La coordinación con los estados ha permitido, **por primera vez, tener un sistema nacional integrado y armónico** de imposición a las ventas (principal ingreso tributario de la mayor parte de los estados), elevando en forma importante sus ingresos. Reformas a diversas leyes impositivas, realizadas en los tres últimos años, han permitido elevar la participación de los fiscos locales en los impuestos federales. Este es, sin embargo, un proceso que no ha terminado. Aún no consideramos que se haya alcanzado una redistribución adecuada del ingreso fiscal entre la federación y los estados.

Sabemos que la revisión de las leyes para redistribuir ingresos entre federación, estados y municipios, no es suficiente por si sola. Por ello, insistimos en reformar la administración pública, promoviendo reformas administrativas en los estados, sin trasponer los límites del respeto a su soberanía y a la autonomía municipal, buscando al través del diálogo el convencimiento de las autoridades locales para que ellos, a su vez, promuevan el cambio de sus estructuras. Esta coordinación no es una subordinación a la federación, sino una vía que está permitiendo conjugar esfuerzos para alcanzar los objetivos comunes al través de la cooperación y la realización conjunta de múltiples tareas.

V. Establecer sistemas que, en la base misma de los procesos de recaudación permitan **manejar eficientemente los volúmenes crecientes** de operaciones que esa función implica. Los servicios del procesamiento electrónico de datos son inapreciables en esta etapa. No se trata de substituir el trabajo humano, **por el contrario, en administración fiscal, mientras mayor es la automatización en el procesamiento de datos, mayor es también el número**

y la importancia de las tareas que la administración fiscal puede intentar y, consecuentemente, mayor el número de trabajadores que para ello se requiere y mayor el nivel de **capacitación que deben tener.**

Por lo pronto, la automatización de los procesos de recaudación, la mejor identificación de los contribuyentes, el control automático que substituye los sistemas manuales para verificar que toda persona que tiene alguna obligación con el fisco la cumpla y, que todo aquél que tenga un crédito a su cargo lo pague, están dando ya los resultados esperados y se incrementarán al realizar estas **operaciones en las administraciones fiscales regionales.**

VI. Reorientar y agilizar la función de fiscalización a fin de que ésta sea no sólo un instrumento de control, sino también de orientación y de servicio para los contribuyentes. La fiscalización, no obstante, debe conservar sus características de mecanismo para combatir la evasión, sobre todo cuando ésta deriva no

tanto de la falta de conocimientos del contribuyente, sino de una actitud antisocial y dolosa que antepone el lucro excesivo y la competencia desleal a los principios fundamentales de la solidaridad social y al justo reparto de la carga tributaria.

VII. Exigir que todas las dependencias fiscales preestablezcan y revisen constantemente sus objetivos, sus políticas y las tareas a realizar, que observen las debidas prioridades y utilicen todos los recursos con que cuentan, ha sido también un empeño fundamental de la reforma administrativa.

En resumen, al través de la política fiscal y la reforma administrativa mucho se ha logrado, pero la tarea por realizar es ingente, por **lo que se precisa constancia en el esfuerzo,** para que la justicia, el mejoramiento del nivel de vida de las grandes masas de la población, un desarrollo capaz de compartir sus beneficios entre todos, transformen nuestro país en **lo que queremos que sea para nosotros mismos y para las generaciones futuras.**

LA NUEVA POLITICA MEXICANA DE OBRAS PUBLICAS EN EL DESARROLLO SOCIAL Y ECONOMICO

Luis E. BRACAMONTES

Una de las características más sobresalientes de nuestra época es la importancia tan grande del papel que desempeña en el mundo contemporáneo la política del Estado en materia de obras públicas, como resultado de una nueva concepción, dentro de la cual las obras públicas no sólo tienen la función específica de constituir la infraestructura física de los servicios sociales, conforme a la definición clásica contenida en la doctrina tradicional. También deben cumplir otra función, de índole más general, que considera a la política de obras públicas como el instrumento más poderoso y efectivo, en los países históricamente más retrasados, para acelerar el ritmo de su desarrollo económico y para distribuir más equitativamente su desarrollo social entre las diversas regiones **geográficas, entre las distintas actividades económicas** y entre las diferentes clases de la población. Y, en los países más desarrollados, para estabilizar el funcionamiento de su **estructura económica y social, contrarrestando la tendencia cíclica a caer periódicamente en la depresión**, y a provocar la ruina de gran parte del capital privado; el paro forzoso de una gran proporción de la fuerza de trabajo; el derrumbe vertical del nivel de vida de la mayoría de la población y la frustración de las generaciones más jóvenes.

Esta nueva concepción no ha surgido ayer, ni apareció de súbito, ni es fruto de la evolución histórica de la doctrina tradicional en materia de obras públicas, sino que nació, originalmente, y se ha ido formando, de un modo lento y progresivo, en el transcurso de la última media centuria, como respuesta a una urgente necesidad histórica, planteada por los cambios tan profundos que han venido transformando radicalmente la estructura econó-

mica y social del mundo, desde las primeras décadas del siglo veinte. El primero de ellos es la larga serie de revoluciones nacionales y populares, que dio principio ya hace casi dos tercios de siglo, y a través de la cual los pueblos del Tercer Mundo, como ahora los llamamos, se han ido poniendo en pie de lucha para lograr que los países en que viven se conviertan de **agrarios en industriales, y de rurales en urbanos, como ha ocurrido en las naciones hoy desarrolladas**; para conquistar su plena **independencia política y económica**; para elevar el miserable nivel de vida de su población; para contribuir a mantener la paz entre las grandes potencias; para lograr un más justo reparto internacional de la riqueza y del ingreso mundiales, y para conseguir que se sustituya la forma verdaderamente patológica de industrializarse y de urbanizarse, tanto desde el punto de vista físico como mental, que se ha impuesto en los países más desarrollados, por un modelo de desarrollo integral, pensado, diseñado y construido para hacer al hombre cada vez más humano, y no para volverlo un robot en medio de una selva de máquinas.

Era natural que esta nueva concepción de la política de obras públicas, como instrumento para acelerar y equilibrar el desarrollo social **y económico, naciera, por vez primera**, precisamente en un país históricamente retrasado, y justamente en el país en que estalló la primera revolución nacional y popular de la era moderna. Esto es, en México, y en 1910, cuando el violento huracán de la Revolución Mexicana ahogó a la tiranía más larga y feroz de la **América Latina en un inmenso mar de sangre**, derramada durante una década de guerra civil por más de un millón de mexicanos, pero después de la cual ya pudo instaurarse definiti-

vamente, en 1920, un nuevo régimen político, con una nueva doctrina social y con un nuevo programa de gobierno, que el pueblo en armas consagró como ley suprema de la nación, en la Carta Magna hasta hoy vigente. Y lo primero que hizo ese nuevo régimen fue imponer una nueva política en materia de obras públicas, por completo opuesta a la que habla hecho tan tristemente célebre a la dictadura porfirista, por su notoria tendencia a disfrazar el gran atraso histórico del país, así como el espantoso estado de explotación, de indigencia, de ignorancia, de enfermedad y de luto en que se hallaba hundido el pueblo, con la construcción de costosas obras suntuarias, sobre todo en la capital de la República, destinadas a ocultar ante el mundo que México seguía siendo una nación mestiza e indígena, y a presentarla como una nación blanca, como una nación europea, en una palabra, como una nación «civilizada».

Para comprender cuál era la magna tarea que la Revolución Mexicana iba a encomendar a partir de ese momento, a las obras públicas: dentro de la nueva política de desarrollo social y económico, es menester señalar, con la mayor precisión y sencillez posibles, a qué se debía el atraso histórico de México en 1910, y cuáles eran las condiciones esenciales para que se fuera convirtiendo en una nación desarrollada, como medio de alcanzar los grandes objetivos históricos de su movimiento revolucionario. La manera más simple y directa de hacerlo sería recurrir al método usado todavía hoy en los estudios económicos internacionales comparados, consistente en considerar que el desarrollo económico se origina cuando el crecimiento de la producción es superior al crecimiento de la población, es decir, cuando aumenta el producto por habitante. Según esta concepción del desarrollo, se puede considerar que un país, o un grupo de países, es más o menos desarrollado que otro país, o que otro grupo de países, según que su producto por habitante sea mayor o menor. Pero son todavía tan deficientes las estimaciones hechas hasta ahora por diversos autores sobre el producto nacional de la gran mayoría de los países en desarrollo, cuando se refieren a fechas anteriores a 1929, que su empleo puede conducir

no sólo a errores muy graves, sino a verdaderos absurdos.

Como los cálculos que se han llevado a cabo sobre el producto nacional de México no caen dentro de ese juicio crítico, aunque se trata de estimaciones todavía en proceso de rectificación, tomaremos como base de nuestras reflexiones la cifra correspondiente al producto bruto por habitante en 1910, que ascendió a 165 pesos anuales, a precios corrientes, o sea con el poder adquisitivo que la moneda nacional tenía en esa fecha. Para darnos cuenta de hasta qué punto era bajo el nivel de desarrollo que indicaba esta cantidad, debemos, por una parte, convertirla a pesos de una fecha más próxima a la actual. Por ejemplo, a 1970, y entonces resultan no 165 sino 2.082 pesos anuales, porque los precios se elevaron casi 14 veces de 1910 a 1970. Esta cantidad equivalía a un producto por habitante al día de 5,70 pesos, del que nada más se podría destinar al consumo privado el 80 %, o sea 4,56 pesos. Eso era todo lo que México podía dar a cada uno de los 15 millones de mexicanos que había en 1910, aun en el supuesto de que a cada uno se hubiera repartido cada día la misma cantidad de dinero. Con esa suma no alcanzaba ni para vivir en la pobreza, esto es, teniendo aunque fuera lo mínimo indispensable, sino en la más negra de las miserias. Y peor aún si se tiene en cuenta que, cuando menos la mitad de todo el ingreso personal se quedaba en manos de no más de la décima parte de las familias más ricas, mientras que el 90 % restante de la población sólo recibía el 50 % sobrante del ingreso, es decir, no 4,56, sino nada más el equivalente a 2,28 pesos diarios, con el poder adquisitivo de 1970.

Por otra parte, podemos comparar también los 165 pesos anuales por habitante que nuestro país producía en 1910, con lo que producía por persona, en la misma fecha, uno de los países ya entonces más desarrollados, los Estados Unidos; 349 dólares. Como en 1910, el tipo de cambio de nuestra moneda estaba a razón de 2 pesos por un dólar, nuestro producto anual por habitante resultaba ser de 83 dólares, esto es, 4,2 veces menos. Eso quería decir que si podíamos en 10 futuro acelerar

nuestro desarrollo económico, seguramente alcanzaríamos el mismo nivel de los Estados Unidos en igual tiempo, o tal vez en un plazo histórico más breve. Sí ¿pero cuánto había tardado en lograrlo los Estados Unidos? Sin duda más de un siglo, porque consultando la *Historia Estadística de los Estados Unidos*, se observa que consiguió duplicar su ingreso por habitante en cinco décadas, de 1860 a 1910, lo que hacía suponer que podría cuadruplicarlo en cien años. Sin embargo, era posible que el tiempo se acortara, porque en México la población venía creciendo, en la década 1900-1910, con un ritmo anual del 1 %, equivalente a la mitad de los Estados Unidos : 2% El problema consistía, entonces, en elevar al máximo la tasa de aumento de la producción, que en México había venido siendo, en los tres últimos lustros, de 1895 a 1910, sólo de un 4 % por término medio anual. ¿Porqué era tan baja? ¿Qué se debía hacer para que subiera, primero al 5 %, después al 6 %, tal vez más tarde al 7 %?

Desde luego, era evidente que ni el capital privado, ni el gobierno, juntos, invertían cada año una proporción suficiente de lo que el país producía, para que el capital de la nación creciera con mucha mayor rapidez e hiciera aumentar también, con un ritmo más veloz, el producto anual. Efectivamente, de cada 100 pesos que el país producía al año, apenas reinvertía 10, de los cuales cuando menos 4, el 40 %, tenían que emplearse en reponer el desgaste del capital nacional empleado en producir, y sólo 6 iban a aumentar dicho capital. Pero como cada uno de estos 6 pesos sólo generaba 67 centavos de aumento en el producto, entonces éste sólo podía crecer 4 pesos más, o sea un 4 %. En consecuencia, para que el producto aumentara un 5 % al año, se debía reinvertir no 10 pesos de cada 100 producidos, sino 12,5, y esta proporción debía subir a 15 pesos si se deseaba que el producto aumentara un 5 % anual, y a 17,5 pesos si se proyectaba que el producto aumentara un 7 %.

Ahora bien, en 1910, de los 10 pesos de cada 100 del producto que se reinvertían anualmente el capital privado ponía 7 y el gobierno 3.

y esta proporción de lo que se reinvertía nunca aumentaba, porque ni el capital privado ni el viejo gobierno, podían o querían aportar más. En cuanto al capital privado, debía darse por seguro que jamás lo haría, en virtud de la clase de actividades en que prefería mantener sus inversiones. La gran mayoría, que era de origen extranjero, sólo tenía interés en la minería, en los ferrocarriles que había construido para exportar los minerales y en la extracción de petróleo y en la energía eléctrica. Fuera de ello, la mayor parte de sus ganancias, que eran sumamente cuantiosas, se remitían a las matrices de las grandes corporaciones transnacionales, y sólo la menor parte se reinvertía en México. En cuanto al capital nativo, su principal negocio seguía siendo la explotación de sus enormes latifundios, a base de la esclavitud y de la servidumbre por deudas, de más de tres millones de campesinos, cuyo trabajo era la principal fuente de las portentosas rentas que los grandes terratenientes derrochaban a manos llenas en las más lujosas urbes europeas.

No le quedaba, pues, más recurso al nuevo régimen que ir elevando progresivamente la parte que aportaba el gobierno - los 3 pesos de cada 10 -, ya que el capital privado siempre continuaría contribuyendo con los mismos 7 pesos, lo mismo si el total siguiera siendo 10, que si aumentara a 12,5, a 15 ó a 17,5, para que el ritmo anual del crecimiento económico se elevara del 4 al 5, del 5 a 6 y del 6 a 7 por ciento. Pero si el gobierno debía completar el faltante, debía aportar no nada más los mismos 3 pesos, sino primero 5,5, después 12 y más tarde 14,5, en cuyo caso la proporción de la inversión pública dentro del total subiría, del 30 al 44, al 53 y al 60 % o más. Esto implicaría, lógicamente, un aumento muy acelerado del gasto público, y no sólo por concepto de capital, sino también en cuenta corriente, porque si bien es cierto que la construcción de las obras públicas requeriría un incremento correlativo de la inversión del gobierno, también es verdad que para conservarlas y mantenerlas, lo mismo que para administrar y operar los servicios sociales correspondientes, era de preverse una gran expansión de los egresos destinados al

pago del personal y de la adquisición de bienes **de consumo**.

Es en este punto que el nuevo gobierno debía enfrentarse a la cuestión toral : ¿Con qué dinero se iban a costear todos esos gastos? Porque era patente que el gobierno federal recibía una proporción muy baja del producto nacional: casi el 5 % en 1910, aunque realmente esta cifra se elevaba hasta cerca del 8 %, si se incluían los ingresos de las entidades federativas y de los municipios, y hasta más, si **se convenía en considerar como parte del presupuesto del sector público los ingresos del principal sistema ferroviario de la nación, del que el antiguo régimen se había convertido, tres años antes, en su principal accionista. Pero** los ferrocarriles gastaban casi la totalidad de sus ingresos en su propia explotación, y los **gastos de administración consumían, junto con el sostenimiento de los servicios públicos más elementales, la mayor parte de las entradas, por lo demás bien escasas, de los gobiernos estatales y municipales. Y en cuanto al gobierno federal, era muy explicable que si sólo recibía el 5% del producto nacional, no pudiera aportar, junto con los estados y los municipios, más de un 2 % del mismo a la inversión pública, si se toma en cuenta que, del total de sus ingresos, dedicaba un 28 % a pagar la deuda pública, otro 20 % a fines militares, y un 26 % más a gastos de administración. Así que sólo le quedaba el 26 % restante para la construcción y la conservación de obras públicas cuya finalidad era fomentar el desarrollo económico, promover el desarrollo social y ampliar la infraestructura básica de ambos aspectos del desarrollo histórico.**

Pero además, a reserva de poner en práctica todas la formas imaginables de contar con más recursos, era esencial, por ser éstos tan pequeños en relación con las necesidades, saber en qué debían gastarse, de acuerdo con el programa de reformas sociales y económicas por el que había combatido la Revolución Mexicana. En primer término, rescatar para la nación el pleno dominio de sus recursos naturales. En segundo lugar, devolverles a los campesinos la tierra que les habían arreba-

tado los grandes terratenientes, y hacerla producir cada vez más. En tercer término, para quienes eran asalariados, hacer que sus patrones les dieran mejores condiciones de trabajo. y para conseguir todo esto, gastar cuanto dinero se pudiera en las dos cosas de las que dependía el éxito de todas las demás, y llevarlas a cada una de las comunidades, sobre tono a las más pobres y atrasadas : un camino y una escuela, o sea lo que ahora nosotros llamaríamos la infraestructura espiritual del desarrollo histórico.

La verdad es que, durante los dos tercios de siglo que lleva de gobernar a la nación, el régimen revolucionario se ha esforzado, hasta el límite máximo de sus posibilidades, para **dar cumplimiento a esta promesa, la más sagrada de todas. Si se hace la cuenta de todo el dinero que el sector público ha invertido desde 1911 hasta ahora, en todas las ramas del desarrollo social y económico del país, se constatará que a ninguna de ellas ha dedicado más recursos que a las comunicaciones y a los transportes, ya que en su construcción, conservación y modernización ha concentrado nada menos que 33 %, la tercera parte de todos sus gastos por concepto de capital. Y si la misma cuenta se hace con el total del dinero erogado por el sector público, también de 1911 al presente, en gastos hechos por concepto de administración y de operación de los servicios públicos, también se comprobará que a la educación se le ha dedicado, una parte mayor que a cualquier otro ramo del total de los gastos corrientes.**

Sin embargo, debemos reconocer que este enorme sacrificio de nuestro pueblo ha dado un resultado muy distinto en lo que atañe a la formación, por un lado, de la infraestructura espiritual, y, por otro, de la infraestructura material de nuestro desarrollo histórico. La promesa de la Revolución Mexicana, de dar una escuela a cada una de las comunidades rurales, ha sido ya cumplida hasta un grado tal, que hoy existe un centro de cultura elemental en la gran mayoría de las 42.000 localidades campesinas con más de 100 habitantes que hay en el país. El servicio educativo abarca

actualmente a mucho más de las tres cuartas partes de toda la población en edad escolar **primaria, y no nada más en las ciudades, sino** también en el campo, o sea exactamente el contrario de lo que sucedía en 1910. Debido a ello es que ahora se enfrenta al problema de que necesita extenderse al resto de la población rural, la que vive diseminada entre las 55.000 comunidades campesinas con menos de 100 habitantes, y el principal obstáculo para hacerlo es la falta de vías de comunicación, sin las cuales los niños y los adultos no se pueden concentrar con facilidad y rapidez en las localidades mejor ubicadas.

Lo más grave es que esta dificultad de hecho también existe en casi todas las 74.000 comunidades campesinas con menos de 500 habitantes que hay en el país, y que apenas hace tres años, en 1970, acontecía lo mismo en las casi 12.000 localidades rurales que tenían una población entre 500 y 2.500 personas. O sea que hasta hace un quinquenio antes de 1968, no habíamos dado ni un paso **para construir un solo camino rural, a pesar** de que la nación ya nos habla dado, hasta 1970, alrededor de 60 millones de pesos calculados a precios de ese año, para el cumplimiento de esa promesa. Y es que, sin facultad ni derecho alguno hablamos decidido **mejor gastar ese dinero en construir primero una** red troncal de 70.000 kilómetros de longitud, con características para un tránsito de 2.500 vehículos diarios, en la cual según los estudios hechos después, revelaron que no circulaba diariamente ni una quinta parte, excepto en el 30 %. ¿No debimos acaso haber construido **esa red troncal con especificaciones semejantes** a las de la mayor parte de las carreteras hechas en los países europeos más ricos, y haber dedicado el dinero restante a transformar muchos miles de kilómetros de brechas antiguas en **modestos caminos rurales modernos**, ya que con el costo de un kilómetro de una de las muchas carreteras vacías se hubieran podido construir diez kilómetros de esos pequeños caminos; se hubieran comunicado con ellos a dos o tres localidades rurales; se hubiera integrado así muy pronto una gran red de caminos alimentadores, y a través de éstos

hubiera flnido el tránsito hacia la red troncal, **y viceversa?**

Se me podría decir que habíamos procedido acertadamente, conforme al orden natural de las cosas, que aconseja hacer primero lo principal y después lo secundario, sobre todo cuando **los recursos no alcanzan para realizar al mismo tiempo. ambas cosas, y que así como** antes estuvo bien que invirtiéramos 60.000 millones de pesos en construir la red troncal, ahora también estaría bien gastar una parte de otros 60.000 millones de pesos durante los **próximos años en convertir muchos kilómetros** de brechas en pequeños caminos rurales, siempre, por supuesto, que esa proporción fuera la menor posible, para poder así continuar dedicando la mayor a hacer grandes **carreteras. Y, por supuesto, yo también seguiría** negando rotundamente la validez de esa **argumentación. en primer lugar, porque, en** mi concepto, no se puede aseverar que construir una red troncal es más importante, ni **tampoco menos, que construir su red** alimentadora y que aquello sea lo principal y esto lo secundario, pues ambas son igualmente indispensables. En segundo término, seguiría negando que con el mismo dinero utilizado en construir la red troncal hubiera sido imposible construir, simultáneamente, la red alimentadora. Para demostrarlo voy a servirme de un cálculo muy sencillo. Si de los 60.000 millones de pesos se hubieran empleado 45.000, las **tres cuartas partes, en hacer la red troncal,** hubiéramos podido muy bien construir hasta 1970, sus mismos 70.000 kilómetros, sólo que **con especificaciones adecuadas para un tránsito diario menor, en promedio, a 2.500 vehículos** diarios, y con un costo medio por kilómetro inferior también en un 25 %, que podía estimarse en cerca de 650.000 pesos, calculado a los precios de 1970. Entonces, con los 15.000 millones de pesos restantes se hubieran podido construir también 300.000 kilómetros de pequeños caminos rurales, transformando las brechas existentes, y se hubieran podido comunicar todas las 33.000 localidades rurales con más de 200 habitantes, que se censaron en 1970. y así ya se hubiera hecho en el pasado, la **tarea gigantesca** que el Presidente Luis Echeverría

le ha encomendado iniciar a la Secretaría de Obras Públicas. Así también se hubieran podido **destinar estos seis años a construir la** segunda gran red de pequeños caminos rurales, que permitiría comunicar a las 55.000 localidades campesinas más pequeñas, y extender hasta ellas, tanto el servicio educativo **como los demás servicios económicos y sociales. Pero, por encima de todo,** así se hubiera vuelto también una realidad otra promesa más sagrada la que hizo nuestro pueblo sobre la tierra empapada aún por la sangre, de más de un millón de mártires, sin nombre y sin rostro, que lo habían dado todo, ni siquiera ellos que jamás habían tenido nada, ni siquiera **una tosca cruz de madera, que recordara en** que aquí en México, al comenzar el siglo **veinte, la primera revolución nacional y popular de la era moderna, la gloriosa Revolución Mexicana, prometió, y lo va a cumplir,** llevar a cada poblado, hasta el más pequeño y remoto, **dos cosas : un camino y una escuela.**

En el necesario ajuste, por razones de época y de circunstancias de México y del mundo, **que el señor Lic. Luis Echeverría, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, está llevando a cabo, a nuestro desarrollo social y económico se pretende, con base en la educación y estando cada vez mejor integrados también físicamente, en la forma ya expuesta,** que las obras públicas, debidamente coordinadas con las demás acciones de gobierno, **que en conjunto son la Administración, proporcionen al mexicano una vida digna,** con sentido humano, satisfaciendo para el **mayor número en lo inmediato, los requerimientos mínimos; sentando las bases para** que en un razonable futuro ese número **incluya a todos nuestros compatriotas,** evitando así una inadecuada política de desarrollo, a costa de regiones y habitantes de las mismas, marginados del mismo.

DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA (El caso de la ciudad de México)

Roberto RÍOS ELIZONDO

Por razón de metodología jurídica, estimamos que antes de abordar de lleno el tema de la desconcentración administrativa, es conveniente explicar, así sea en sus más notables características, las nociones de Administración pública y de Derecho administrativo.

H. Berthélemy narra, en el Prefacio a la obra de Atto Mayer intitulada *Derecho Administrativo Alemán*, que uno de tantos cortesanos del rey de Francia, Luis XIV, en alguna ocasión le dijo: «**Todos vuestros súbditos os deben su persona, sus bienes, su sangre, sin tener derecho a pretender nada. Sacrificando todo lo que ellos tienen, cumplen con su deber y no os dan nada, puesto que todo es vuestro.**». Y el envanecido monarca habría pronto de reaccionar en consecuencia espetándole a su pueblo: «**L'Etat c'est moi**»,

y como este ejemplo de lo que significó el absolutismo de los reyes en Europa en los siglos XVII y XVIII, que defendiera porfiadamente Thomas Hobbes (1), podrían darse muchos más — las casas reinantes en Inglaterra, Tudor y Estuardo, son representativas de ese estado de cosas —, pero lo que importa es significar que todo ello se originaba en la falta de sujeción de los gobernantes a reglas de derecho, pues actuaban en forma discrecional. No había, en suma, limitación jurídica del Poder, por lo que éste resultaba siempre arbitrario. Se aplicaban celosamente los viejos principios «*regis voluntas suprema lex*» y «*princeps legibus solutus*»,

Todo lo anterior tendría necesariamente que producir la revolución, como lo había previsto John Locke al hacer referencia a la Prerrogativa del rey cuyo buen o mal ejercicio

no podía ser juzgado por nadie: «**En este caso, — advierte — lo mismo que cuando no tiene juez sobre la tierra, no le queda al pueblo más solución que recurrir al cielo**» (2). Es debido señalar, no obstante, que con los Estados absolutos surgen el Estado y la Administración pública modernos dentro de un proceso político y social iniciado a principios del siglo XVI en el que los círculos políticos de Europa se estremecen con las ideas de Nicolás Maquiavelo y Juan Bodino.

El Derecho administrativo es, sin duda, uno de los frutos más preciados de la Revolución francesa que se obtiene cuando se sustituye el «régimen de policía» por el «Estado de derecho» que levanta, por vez primera en la historia, el estandarte de la legalidad. En lo adelante, la administración pública habrá de ceñirse a la voluntad popular expresada en normas jurídicas elaboradas por la representación nacional. Adviene, así, un nuevo estado de cosas en que, antes que nada, se considera a la Administración como un instrumento al servicio del pueblo, y ya no del monarca, el cual queda sometido al principio, «**todo para el pueblo a través del pueblo**» que deroga al del despotismo ilustrado: «**todo para el pueblo, pero sin el pueblo**» (3).

Es imperativo no confundir el Derecho administrativo con la Administración pública como lamentablemente acontece a menudo, habida cuenta de que ésta es el objeto de aquél, — en su más amplio sentido — por las razones políticas e históricas a que hemos hecho mención, y si aquél es una disciplina normativa que nace, propiamente, a fines del siglo XVIII, la Administración pública es tan

antigua como el Estado mismo. La construcción de las pirámides de Egipto no fue, en verdad, *sino* el producto de una extraordinaria administración gubernamental, como lo expresa Leonard D. White (4).

Cuando se trata de definir el concepto «Administrar», la doctrina recurre en primer término a la etimología del vocablo que proviene del latín «Administro», de «Ad» que denota la preposición «A.», Y «Mínistro», que significa servir; en tanto que «Administración» tiene su origen en la palabra «Administratio», que indica gobierno, dirección de alguna cosa, prestar ayuda (5). *A* bien, como lo señalara Cicerón, por contracción de «Ad Manus Trahere» que hace alusión a la idea de manejo de intereses dirigidos a un fin que debe ser procurado en cooperación, esto es, mediante la acción combinada de diversos individuos que se motiva por la consecución de ese objetivo cuya característica fundamental es la de que sea común al interés de otras personas diferentes a los actuantes. Sin embargo, en idioma alemán el sustantivo «*Verwaltung*», o sea «**Administración**», proviene del verbo «*Walten*» que denota **reinar, imperar** haciendo de esta manera referencia directa a una idea de poder político; en este sentido emplea Laband ese vocablo, a diferencia de Walter Jellinek que aplica la etimología latina (6). A nuestro juicio ésta es la que debe **usarse pues, obviamente, cuando a la palabra «Administración» se califica con el adjetivo «pública»** se está haciendo referencia al poder político. «En la expresión usual «Administración pública» - expresa Eduardo García de Enterría -, el adjetivo es algo más que una simple especificación de un género común y más bien tiene la fuerza suficiente para situar a la realidad calificada en un género propio y distinto, dotado de una grave y poderosa individualidad. (7).

Según Adolfo Merkl, administración, en su sentido más amplio, es toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines humanos, y en su acepción restringida es la actividad total del Estado para

alcanzar sus fines, con lo que esta definición contiene ya un elemento jurídico (8). Ernst Forsthoff sostiene, por su lado, que la Administración pública es una actividad del Estado que expresa relación con la existencia o con la vida humana - lato sensu - para cuyo efecto abastece o proporciona bienes y servicios al pueblo, y que todas las prestaciones llevadas a cabo por la administración en su favor son formas de asistencia vital (9).

Por su parte, *atto* Mayer, el creador en Alemania del moderno método jurídico-administrativo, sostiene, aplicando un procedimiento de exclusión, que «administración debe ser toda actividad del Estado que no es legislación *ni* justicia. (10), pero que está bajo un orden jurídico. Como se ve, el notable jurista alemán se vale del principio de la división de poderes de Montesquieu, pero con ello no logra, en realidad, ninguna definición.

Como lo sostuvo Woodrow Wilson en un acucioso trabajo publicado en el año de 1887, en el número 2 de la revista *Political Science Quarterly*, intitulado «The Study of Administration», los estudios sobre la Administración Pública se inician en el siglo XIX, a pesar de que es «la parte más visible del gobierno», y es tan vieja como el Gobierno mismo, vale decir, el Estado. Con anterioridad, los teóricos, filósofos y los juristas, hablaban preocupado esencialmente de otros aspectos estatales, muy interesantes desde luego, como la Constitución, la soberanía, el poder público, las prerrogativas regias, los **sistemas de gobierno, etc., pero no paraban mientes en la Administración pública**, esto es, en la organización, métodos y sistemas que empleaban los gobernantes en su cometido - **si es que los había** -, **ni examinaban si la administración era o no eficiente; ni tampoco si la ejecución de las leyes administrativas era o no correcta. Toda especulación, en verdad, se enfocaba en las relaciones entre los monarcas y el pueblo; en los privilegios de que gozaban unos cuantos frente a la aguda pobreza de las masas populares; en discernir qué era prevaleciente, si el poder papal o el civil, etc.**

Frederick C. Mosher y Salvatore Cimmino (11), consideran que es conveniente distinguir en la historia de la Administración pública la evolución que se origina en la Europa continental y en los Estados Unidos. **La primera encuentra su origen en el llamado « cameralismo », sistema nacido como consecuencia del absolutismo ilustrado, particularmente en Alemania, y que tenía por objeto manejar en la privada misma de la « Cámara Real» los asuntos relacionados con el patrimonio particular del rey mediante el empleo de ciertas técnicas o prácticas administrativas sometidas a disposiciones reguladoras y, que von Justi (12), von Sonnenfels, y Seckendorf, principalmente, tan pronto puedan — mediados del siglo XVIII - habrán de enseñar desde la cátedra en las universidades prusianas, recomendando aplicar esas técnicas y prácticas también a los asuntos públicos. Justi ha sido considerado, con razón, como el primer sistematizador de las finanzas públicas, disciplina que constituye una de las partes más relevantes de la Administración y del Derecho administrativo.**

En los Estados Unidos puede considerarse a Alexander Hamilton como el iniciador de los estudios de la Administración pública. En efecto, el talentoso Secretario de Hacienda del Presidente Jorge Wáshington publica en el periódico *El Correo de Nueva York* un artículo - que se integraría al *Federalista* -, en el que hace un interesante estudio sobre la Administración estatal. «La administración del Gobierno - dice en uno de sus párrafos — en su más alto sentido, abarca toda la actividad del cuerpo político, lo mismo legislativa que ejecutiva y judicial; pero en su significado más usual y posiblemente más preciso, se contrae a la parte ejecutiva y corresponde especialmente al campo del poder ejecutivo» (13).

Pero Norteamérica se aparta del desarrollo de la administración pública de la Europa continental que, con Francia a la vanguardia, venía siendo objeto ya de una regulación normativa dando lugar a un incipiente Derecho administrativo. Y esto obedece a su raíz inglesa que lo hace establecer el «Statute Law » y el

«Common Law », y a su propia formación democrática. En los Estados Unidos existe un sistema republicano de gobierno que establece una ejemplar Constitución, - de 17 de septiembre de 1787 — que se inicia con estas bellas palabras :

«Nos, el pueblo de los Estados Unidos, a fin de hacer más perfecta la unión, establecer la justicia, consolidar la tranquilidad doméstica, proveer a la defensa común, promover el bien general, asegurar los beneficios de la libertad, tanto para nosotros mismos como para nuestros descendientes, formamos y sancionamos esta Constitución para los Estados Unidos de América ».

Lógicamente, todos los intentos para definir la Administración pública se han apoyado en las características que ha tenido el Estado a partir del siglo XVI en que se funda el Estado nacional y desaparecen, propiamente, los pequeños Estados feudales nacidos con la caída del Imperio romano de Occidente en el año 476 con el advenimiento de Odoacro, rey de los rugios, quien reconoció a Zenón, de Bizancio, como Emperador de Oriente y Occidente.

El cambio que ha sufrido el Estado en las últimas cuatro centurias ha sido impresionante merced a razones bien conocidas de carácter social, económico y científico, muy especialmente debido al paso de una posición abstencionista e indiferente a los problemas económicos de la masa — el Estado gendarme - que se rige por el principio fisiócrata del «laissez faire, laissez passer, le monde va de lui-même », al Estado intervencionista contemporáneo que procura, como meta fundamental, la justicia social. Pero también se ha originado ese cambio en la revolución industrial que se inicia con la aparición de la máquina a fines del siglo XVIII y que acelera en forma extraordinaria la producción de bienes y servicios; por otra parte también influye en esa transformación un nuevo concepto de las finanzas públicas que es consecuencia del señalamiento de nuevas fuentes impositivas y de una recaudación fiscal que incrementarla notablemente el patrimonio del Estado.

Semejante desarrollo económico y social dio lugar a una Administración pública compleja y costosa, muy diferente a la de los dos siglos anteriores, de donde el concepto de la misma también ha variado y las definiciones que al respecto han dado los diversos tratadistas **modernos coinciden en lo sustancial. Sin embargo**, quisiéramos advertir que algunos todavía incurrían - especialmente los subjetivistas — en el equívoco de identificar a Gobierno, Poder ejecutivo y Administración, cuando ésta no es sino la manifestación dinámica de aquéllos en la consecución de los fines sociales que corresponden al Estado, y que se realiza **mediante una organización racional y el establecimiento de sistemas operativos adecuados.** De otra parte, la actividad del Gobierno y del Poder ejecutivo rebasan la esfera administrativa, como cuando realizan actos políticos **vinculados con la legislación electoral, o ejecutan los llamados «actos de gobierno».** La limitación de este trabajo nos impide entrar al estudio de esta interesante materia como nosotros quisiéramos por lo sugestivo del tema.

Con la expedición de normas jurídicas para regular la Administración, desligadas ya de la sistemática del Derecho Civil, surgen en **Francia los primeros comentadores que procuran darles una base doctrinal, debiendo mencionarse entre los principales a Dufour, Batbie, Ducroc, Aucoc, De Gerando, y Cormenin. Pero, en rigor, corresponde al distinguido jurista E. Laferrière** iniciar, a fines del siglo pasado, la literatura jurídica en lo que se refiere al Derecho administrativo cuando publica su libro *Traité de la Jurisdiction Administrative*, 1888-1896 (14).

El Derecho administrativo, decíamos, tiene por objeto a la Administración pública, pero, **siendo así tan sencillo, se han emitido numerosas definiciones de esta disciplina jurídica, dependiendo del enfoque que le han dado sus autores. Tenemos, así, los siguientes criterios:**

El legalista, - el más antiguo - que considera al **Derecho administrativo como un conjunto de disposiciones legales que tienen por objeto la organización y la administración, pro-**

piamente dicha, de los asuntos públicos. Se **trata, en rigor, de una mera exégesis de las normas jurídicas positivas. Pueden citarse dentro de esta posición objetiva a Dufour, Batbie, Posada Herrera, Colmeiro, Gascón y Marin, y Serrigny;**

De las relaciones jurídicas, que toma en cuenta, fundamentalmente, a las normas que regulan las relaciones entre el Estado y los particulares. Este criterio ha sido sostenido, principalmente, por Otto Mayer (15), Fritz Fleiner (16), y Benjamín Villegas Basavilbaso (17).

De los servicios públicos, elaborado por la Escuela realista del Derecho público representada brillantemente por León Duguit (18), Gastan Jéze (19), y Maurice Hauriou (20). Esta tesis, la más impresionante de todas, pero que modernamente ha sido desechada, considera que el Derecho administrativo es el conjunto de reglas que se aplican al funcionamiento de los servicios públicos a los que da una importancia definitiva, al grado de que, para Duguit, el admirado maestro de la Universidad de Burdeos, sustituye al viejo concepto de soberanía.

De los órganos de aplicación, sostenido por Adolfo Merkl (21) y Mareel Waline (22), en el sentido de que el Derecho administrativo constituye una sección cualificada por su contenido del orden jurídico total y que ha de ser aplicada por los órganos ejecutivos con derecho a dar instrucciones u obedecer las disposiciones normativas.

De la organización, funcionamiento y relaciones con los particulares, es el criterio sustentado por la mayor parte de los autores contemporáneos, los cuales se refieren conjuntamente a la estructura y organización del aparato administrativo, a su funcionamiento o actividad, y a la situación que guardan los particulares frente a la Administración pública. Deben mencionarse dentro de esos autores a Gabino Fraga (23), Andrés Serra Rojas (24), Fernando Garrido Falla (25), André de Laubadère (26), Manuel Ma. Díez (27), Enrique Sayagués Laso (28), Guido Zanobini (29), Bar-

tolomé Fiorini (30), Rafael Entrena Cuesta (31), J. A. Garcia-Trevijano Fos (32), Carlos Garcia Oviedo y Enrique Martinez Useros (33), Rafael Bielsa (34), Miguel S. Marienhoff (35), Sabino Alvarez Gendín (36), y Roger Bonnard (37).

Si como dijimos, la Administración pública representa **la parte dinámica del Estado y**, por ello, concretamente del Poder ejecutivo, en cuanto que pone en práctica los fines sociales de la propia Corporación política, la **organización que establezca reviste la mayor importancia**, tanto desde el punto de vista estático **o institucional, como activo o funcional**.

Es evidente, desde luego, que tal organización debe responder a las necesidades particulares de cada Estado, dependiendo del grado de desarrollo que haya alcanzado y de los **sistemas políticos y económicos adoptados**, desde el preconizado por el liberalismo clásico, hasta los totalitarios, fascistas y comunistas. Pero en la actualidad no bastan ya las **soluciones simplistas que se apoyaban en el** viejo y útil principio de la división del trabajo, pues **es necesario ingeniarse de tal modo que esa** organización permita que la función administrativa **se realice en forma expedita y conveniente tanto para el Estado mismo como para los particulares**.

Existe un consenso general respecto al papel que juega el Estado moderno en el proceso de desarrollo, **al asumir una mayor** responsabilidad en todos los órdenes de la actividad socioeconómica. **Este reconocimiento implica la necesidad correspondiente de modificar**, cuantas veces sea necesario, **los cuadros institucionales para lograr una eficaz realización** de las tareas del Poder ejecutivo. Es cierto que la Ciencia de la Administración pública y la **experiencia de los funcionarios proveen**, al legislador para expedir leyes administrativas **dirigidas a establecer nuevas organizaciones y sistemas; pero las leyes no son útiles si sólo** son publicadas, si no se aplican, pues no basta la formalidad jurídica para dar significado práctico a la política administrativa del Estado. En efecto, la experiencia aconseja que a fin

de que los propósitos que han determinado la emisión de los ordenamientos legales **no pierdan su virtud, es menester dotarlos, en el diario quehacer administrativo, de un sentido práctico, operativo. Reestructurar la Administración pública para ponerla en consonancia con las modalidades que exige un desarrollo económico acelerado, particularmente en los países subdesarrollados, es ir contra las repudiadas prácticas burocráticas y el anacronismo nefasto de las instituciones.**

Si la doctrina moderna del Derecho administrativo' **por razones técnicas y también de gabinete, ha rechazado la tesis que hace del servicio público la razón y ser de la propia disciplina jurídica, nosotros hemos de rendir tributo a sus autores, los eminentes maestros** Léon Duguit, Gaston Jéze y Maurice Hauriou, **porque esta doctrina contiene una noble filosofía** : la de que el Estado nació y existe para **servir al pueblo, con o sin teorías, con o sin** alambicados mecanismos administrativos.

La complejidad de la Administración pública **de nuestro tiempo, ocasionada, fundamentalmente, por la filosofía social del Estado y, por consecuencia, su intervencionismo económico** cada vez más necesario para la obtención de los efectos redistributivos de la riqueza nacional preconizada por esta filosofía, obligan **a una constante reorganización administrativa** y a un examen permanente de los métodos y sistemas que dehen emplearse para el logro eficaz de los objetivos, siempre de interés público. Esto habrá de originar, en la mayoría de los casos, la consecuente reforma a la legislación administrativa.

Nunca será excesivo, pensamos, en resaltar la importancia que tiene la organización tanto de los entes públicos como de los privados, pues, sencillamente, de lo bueno o malo que sea, dependerá el éxito o el fracaso de la gestión. Por esto damos toda la razón a los autores italianos, quienes, a partir de las obras clásicas de S. Romano (38) y A. de Valles (39), han dado gran relieve a los estudios jurídicos de la organización administrativa, tan desdeñados con anterioridad.

Conviene advertir, desde luego, que en este ensayo no habremos de hacer referencia a sistemas políticos, como las formas de gobierno, la estructura y organización del Estado, que pertenecen al ámbito del Derecho constitucional, sino que nos ceñiremos estrictamente a la Ciencia de Administración. Así, por ejemplo, resultarán extraños al tema de la Desconcentración administrativa lo concerniente a república o monarquía, poderes legislativo, ejecutivo y judicial, así como también a centralismo, federalismo y municipio, que tienen un significado esencialmente político.

De acuerdo con lo anterior, y en aplicación del principio que postula que «la función hace el órgano», debemos poner el acento en la actividad administrativa que corresponde al Poder Ejecutivo dentro de la clásica división de Poderes de Montesquieu, porque ello nos ha de conducir al planteamiento de cómo lograr que esa actividad sea más operativa y eficiente.

Hasta principios del siglo actual, la Administración pública se venía realizando en forma central, tanto en los sistemas de gobierno centralista, como en los federalistas, incluyendo, en ambos casos, al gobierno regional o municipal. Sin embargo, la conveniencia de que el Estado no interviniera directamente, como tal, en ciertas actividades, principalmente de carácter económico, y el incremento acelerado de los volúmenes de asuntos que se venían sometiendo a las autoridades administrativas centrales, originó que el Derecho administrativo francés (40) creara las instituciones de Derecho administrativo y de Administración, conocidas con los nombres «descentralización» y «desconcentración».

Mucho se ha escrito sobre esta materia y sorprende observar la confusión en que han incurrido distinguidos tratadistas, pues a más del grave error de identificar a estas instituciones administrativas con las políticas ya citadas, de centralismo, federalismo y municipio, cometen el equivoco de considerar a la descentralización como el género y a la desconcentración como la especie, debido esto, seguramente, a que en ambos casos se

trata de distribuir el despacho de los asuntos administrativos, por las razones invocadas, en entes jurídicos autárquicos, o en funcionarios subordinados que se encuentran dentro de la propia Administración, respectivamente.

Estimamos que en gran parte, semejante confusión se ha debido a que esos autores se han valido de manera estricta de la semántica, cuando que se trata de conceptos jurídicos que tienen su propia significación. Por ser, precisamente, diferentes las dos instituciones, fue que el jurista, y para evitar ese equívoco, utilizó el vocablo «desconcentración» que es de origen francés y que, desde luego, no registra el *Diccionario de la Lengua Española*, correspondiente de la Real Academia Española.

Como quiera que sea, el término «desconcentración» ha tomado carta de naturalización en el Derecho administrativo y en la Ciencia de la Administración pública.

La doctrina se manifiesta unánime en conceptuar a la «descentralización» como un sistema jurídico de organización estadual que tiene por objeto transferir facultades o atribuciones, decisorias y ejecutivas, - que podrán ser de carácter económico o de servicio - a otra persona jurídica ya existente o, en caso negativo, que creará de acuerdo con la ley, quedando sujetos esos entes, que poseen personalidad jurídica propia, al sistema de control del Estado. Por su misma naturaleza, estos organismos descentralizados estarán sometidos a las normas del Derecho público y podrán o no, según convenga, tener y manejar un patrimonio. Podrán ser considerados, en rigor, como un puente entre la actividad del Estado y la de los particulares - su penetración -, y podrá, asimismo, y esto es bueno remarcarlo, operarse también en un organismo descentralizado la desconcentración, como se verá más adelante.

A este sistema del manejo descentralizado de los asuntos del Estado se le ha dado en llamar administración «autárquica» en razón de que está sujeta a normas que le son impuestas, o bien, aplicando la terminología italiana,

«Administración indirecta», aún cuando ésta ha sido refutada seriamente y con razón, a **nuestro criterio, pues no podría admitirse**, por ejemplo, que hubiera una administración indirecta en materia impositiva o de policía, esto es, en que deba ejercerse autoridad. Por otra parte, debe considerarse que la Administración, pública o privada, no puede ser **indirecta, pues se perderían los controles y**, por lo mismo, se dificultaría la determinación de responsabilidades a los funcionarios y empleados. Es, por tanto, imprescindible que la administración se ejerza en forma directa por cada organismo : por el Estado considerado en su conjunto de órganos centralizados, **Ministerios, Secretarías, Departamentos, etc.**, y por el descentralizado en su carácter de persona jurídica distinta de la de aquél.

Por su parte, la doctrina alemana (41) denomina a la descentralización « Administración estatal mediata », con la que tampoco estamos de acuerdo por las mismas razones aducidas respecto de la doctrina italiana.

Es interesante llamar la atención de que, a diferencia de lo que ocurre con la desconcentración, **en la descentralización no es fin primordial el agilizar los trámites burocráticos**, pues fundamentalmente se procura ubicar **determinada función, económica o de servicio**, en un organismo público que tiene vida jurídica propia. Finalmente, y de conformidad con lo que se ha venido diciendo, la descentralización supone necesariamente la existencia de dos o más personas morales : la del Estado y la o las de aquéllos que recibieron las facultades transferidas.

Dados los límites espaciales de este trabajo, **no insistiremos en tema tan interesante como es la descentralización administrativa, y pasaremos de inmediato a ocuparnos de la desconcentración.**

Juan Luis de la Vallina Velarde (42) define a la desconcentración como « aquel principio jurídico de organización administrativa, en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía

administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma ». Por su lado, Rafael Entrena Cuesta (43) expresa que « la desconcentración puede definirse desde el punto de vista dinámico como el fenómeno en virtud del cual se transfieren competencias de los órganos superiores a los inferiores o disminuye la subordinación de éstos a aquéllos ... Desde el punto de vista **estático, el término desconcentración alude** a la idea de la existencia de una serie de órganos distintos de los superiores en cada una de las personas jurídicas públicas ». Para Enrique Sayagués Laso (44) esta institución consiste en confiar poderes de decisión a agentes locales del poder central, es decir, que la desconcentración se tipifica en los casos en que a un órgano subordinado jerárquicamente se le confieren ciertos poderes de administración para que los ejerza a título de competencia propia bajo determinado contralor del órgano superior.

Manuel María Díez (45) sostiene que la desconcentración es un sistema de organización administrativa en el que el poder de decisión, la competencia para realizar los actos jurídicos **que corresponden a la persona pública, son atribuidas en forma permanente a órganos** que le están subordinados jerárquicamente.

Podrá observarse que estas definiciones, como otras que no se han podido citar, concuerdan sustancialmente en lo que debe entenderse por « desconcentración administrativa. De ellas puede colegirse que esta institución se caracteriza por lo siguiente :

a) Significa una distribución limitada de facultades administrativas y no políticas de **carácter decisivo y ejecutivas autorizada por disposición de la ley**, — considerada ésta desde los puntos de vista formal y material - **en órganos subordinados y con cierta jurisdicción territorial**, a fin de agilizar los trámites administrativos, **prestar con mayor eficacia los servicios públicos y hacer menos costosos a unos y a otros**. A diferencia de la descentralización' **no se crea otro organismo, pues la reorganización se opera en el seno mismo del Estado, por lo que el órgano en el que se**

desconcentran las atribuciones carecerá de personalidad jurídica propia.

b) Al transferirse las facultades de manera **definitiva, cambia necesariamente la titularidad** de las mismas : del que las transfiere al que las recibe.

c) Estando ordenadas por la ley, las atribuciones desconcentradas no podrán quitársele **al nuevo titular si no es por reforma de esa ley** por disposición de otra ley emitida con **posterioridad, respetándose, así, el principio** de la formalidad de las leyes. Sin embargo, el propio ordenamiento podrá autorizar al órgano superior del organismo público de **que se trate, para desconcentrar, por reglamento o simple acto administrativo que deberá formalizarse por escrito, otras facultades no mencionadas en la misma ley, sistema éste** muy aconsejable porque da gran flexibilidad a la desconcentración.

d) El órgano que reciba las facultades desconcentradas **seguirá teniendo la misma situación** de subordinación que guardaba frente al **órgano que desconcentró y, por lo mismo, continuará bajo sus órdenes, control y vigilancia.**

e) Las facultades desconcentradas son **irrenunciables y confieren a sus titulares la misma** responsabilidad que tenían los órganos superiores que las transfirieron.

f) El ejercicio de las atribuciones desconcentradas sólo podrá hacerse dentro de la **jurisdicción correspondiente.**

g) Los particulares estarán obligados a **tramitar sus asuntos ante el órgano en que se desconcentraron las facultades que se le relacionen con esos asuntos.**

h) La autoridad que desconcentró estará obligada a dar a conocer al órgano receptor **las políticas generales, planes, programas y normas técnicas a que deba sujetarse en el ejercicio de las atribuciones** desconcentradas.

i) **Teniendo la desconcentración por objeto** principal agilizar los trámites y descargar al **órgano superior que transfiere algunas de sus**

atribuciones, la gestión que se haga ante el órgano desconcentrado agotará la vía administrativa, no debiendo, por tanto, recurrirse ante el superior jerárquico el acto con el que se esté inconforme; esto sin menoscabo, claro está, de las garantías procesales de defensa deducibles ante los tribunales competentes, muy particularmente los de carácter contencioso-administrativo.

j) **Permite la comunicación inmediata y** directa entre las autoridades y vecinos de la región de que se trata, propiciando lazos cordiales y de mutuo entendimiento.

k) Hace también posible un conocimiento más preciso de los problemas que se susciten **en la comunidad y, por lo mismo, capacita a los funcionarios para darles la mejor solución** y en el tiempo más oportuno.

i) Resulta un instrumento de gran utilidad **para lograr el acercamiento de los vecinos entre sí, -- tan necesario en las grandes urbes - mediante programaciones cívicas en que se rinda homenaje a los valores locales, y reuniones sociales que unan a las familias.**

A menudo se confunde la desconcentración con la delegación de funciones, lo cual se debe, **es cierto, a las grandes semejanzas que existen entre estas instituciones, al grado de que** Girola ha llamado a la delegación «desconcentración impropia» (46), por lo cual **consideramos útil aclarar en seguida sus principales** diferencias :

Desde luego, como también acontece con la desconcentración, la delegación debe ser autorizada por disposición de la ley, pero **no se requiere, como en aquélla, que determine expresamente las facultades que puedan ser** delegables.

De otra parte la delegación no transfiere la titularidad de las atribuciones objeto de la misma, **pues el delegante la conserva sin variación alguna, lo cual se debe, entre otras causas, a que esa transferencia no es definitiva, sino temporal por naturaleza. Por esta misma razón, el órgano delegado deberá realizar esas facultades con estricto apego a las instruc-**

ciones que al respecto le dé el delegante, so pena de incurrir en responsabilidad. De otro lado, siendo, como se dijo, transitoria la delegación, es revocable en todo momento.

Además, los actos del delegado siempre deberán ser imputados al titular quien será **corresponsable de los mismos, para todos los efectos legales.**

Finalmente, el delegado uo podrá delegar lo que le ha sido delegado, atento al principio «delegata potestas non delegatur»,

El mencionado administrativista, Juan Luis de la Vallina Velarde (47), expresa que en todos los países se está procediendo, dentro de la reforma administrativa, a efectuar una **adecuada desconcentración de funciones para lograr la máxima flexibilidad y eficacia en la compleja tarea administrativa, citando, como ejemplos a Francia, Italia, Alemania y España.**

La Ciudad de México, capital de la República del mismo nombre, ha sido objeto de una profunda reforma administrativa al implantarse el sistema de desconcentración a que nos venimos refiriendo. Esta reforma resultaba indispensable si se considera que esa metrópoli tiene una población de ocho millones de habitantes, y que el Distrito Federal, que es la entidad jurídico-político en que se asienta, ocupa una superficie de 1,500 Kms. cuadrados y en la que esa gran urbe se está desparramando **en forma acelerada.**

Para el gobierno de la Ciudad de México se estableció, por Ley de 31 de diciembre de 1928, un sistema centralizado que sustituyó al régimen municipal, de origen español, que resultaba inadecuado desde el punto de vista político, por ser aquélla la sede de los Poderes Federales. El órgano administrativo creado para ejercer ese gobierno recibió el nombre de Departamento del Distrito Federal, que **aún se conserva.**

Tal sistema de centralización administrativa operó con eficacia desde sus inicios en que había una población de poco más de un millón de habitantes, pero el desarrollo de la Ciudad

de México registrado a lo largo de treinta **años lo hizo prácticamente inoperante, con grave perjuicio de la prestación de los servicios públicos y de la necesaria vinculación que debe existir entre las autoridades y los vecinos de los barrios o zonas en que se divide naturalmente toda urbe.**

En consecuencia, por iniciativa del Presidente de la República Mexicana, Luis Echeverría Alvarez, el Congreso de la Unión expidió con fecha 27 de diciembre de 1970 una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que dividió a la Ciudad de México en dieciséis regiones administrativas denominadas Delegaciones, y dispuso que cada una de éstas estaría a cargo de un Delegado dotado de atribuciones desconcentradas. Asimismo estableció que en cada una de esas circunscripciones territoriales se integraría una Junta de Vecinos con no menos de veinte miembros, de los que serían cuatro mujeres como mínimo y dos jóvenes menores de veinticinco años. Por otra parte, dicho ordenamiento instituyó un Consejo Consultivo que se integraría con los presidentes de las citadas Juntas de Vecinos. Estos cuerpos colegiados no serían órganos dotados de facultades decisorias y ejecutivas, sino sólo de colaboración ciudadana para lograr una eficiente prestación de servicios públicos, y sus miembros no percibirían retribución pecuniaria alguna por ser sus cargos de carácter honorífico.

Conforme al artículo 37 de la mencionada Ley Orgánica, se desconcentran en las Delegaciones las atribuciones que en él se especifican, y las demás que les señalen por acuerdo escrito el Jefe del Departamento del Distrito Federal, otras leyes y reglamentos.

Las atribuciones que menciona el citado precepto son las siguientes :

1. Vigilar la debida prestación de los **servicios públicos;**

II. Auxiliar en lo administrativo a la eficaz prestación de los servicios de Registro Civil;

III. Proporcionar los servicios de registro de filiación para la identificación de los habitantes de la delegación, en coordinación con las autoridades federales competentes;

IV. Prestar servicios médicos gratuitos de **emergencia y de asistencia social, así como promover y coordinar, cuando sea necesario,** con otras dependencias oficiales, instituciones públicas o privadas, o con los particulares, la atención médica y social a personas indigentes o abandonadas;

V. Prestar, en forma gratuita, servicios funerarios tratándose de cadáveres de personas que en vida hubiesen *sido* notoriamente **indigentes, no hubiera quien se interesase por ellas,** o cuando los deudos carezcan de recursos **económicos;**

VI. Establecer baños y lavaderos públicos, agencias de empleos, talleres para obreros no calificados o desocupados, y círculos sociales **para mujeres;**

VII. Prestar, en su caso, los servicios de mercados, rastros y panteones;

VIII. Proporcionar servicios de defensoría de oficio en materia civil, penal, administrativa y del trabajo, así como constituir bufetes jurídicos gratuitos en los que se presten **servicios de asesoría;**

IX. Prestar los servicios de limpia pública;

X. Proveer a la conservación de los servicios de agua potable y drenaje, así como a la instalación de tuberías para los mismos efectos;

XI. Construir en la delegación respectiva las obras que ordene el Jefe del Departamento del Distrito Federal;

XII. Conservar en buen estado el pavimento de calles, calzadas, avenidas y banquetas;

XIII. Mantener en buen estado el servicio de alumbrado público; los jardines, parques, camellones enjardinados, monumentos públicos, templos, plazas típicas e históricas, obras de ornato y conservar en buenas condiciones

los caminos vecinales en los tramos que sirvan a la delegación;

XIV. Coadyuvar en la inspección de obras particulares y construcciones en estado ruinoso o peligroso;

XV. Vigilar el funcionamiento de espectáculos y diversiones públicas para hacer respetar la moral y las buenas costumbres, así **como los precios de acceso a tales eventos** previamente autorizados por el Departamento del Distrito Federal;

XVI. Fomentar las actividades educativas que propendan a desarrollar el espíritu cívico, los sentimientos patrióticos de los habitantes de la delegación y el *sentido* de **solidaridad social;**

XVII. Fomentar la celebración de actos culturales, artísticos y sociales y el deporte en todas sus manifestaciones;

XVIII. Realizar campañas contra el alcoholismo y la toxicomanía y colaborar con las que efectúen otras autoridades;

XIX. Celebrar ceremonias públicas para conmemorar hechos históricos;

XX. Fomentar la constitución del patrimonio familiar;

XXI. Promover ante quien corresponda lo necesario para la constitución, mantenimiento y mejor funcionamiento de escuelas públicas, bibliotecas y museos;

XXII. Legalizar y certificar en los términos de las leyes o reglamentos relativos, firmas y documentos, y expedir copias de los que obren en los archivos de la Delegación;

XXIII. Tramitar licencias, permisos o autorizaciones para la realización de actividades mercantiles o industriales, o de espectáculos o diversiones públicas; y para ejercer oficios o trabajos, en los casos en que así lo determinen las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas concretas;

XXIV. Expedir licencias para ejecutar obras de conservación, ampliación y mejoramiento de inmuebles de propiedad particular, en los términos de las leyes, reglamentos y disposiciones **administrativas individuales**;

XXV. Llevar y mantener actualizado un padrón de los predios ubicados en la delegación y de los giros mercantiles e industriales que funcionen en ella;

XXVI. Prestar el servicio de información catastral y de planificación actualizada de la delegación correspondiente;

XXVII. Mantener el orden público por medio de la Policía Preventiva del Distrito Federal;

XXVIII. Colaborar en la prevención y extinción de incendios, con el Cuerpo de Bomberos del Distrito Federal;

XXIX. Proponer medidas para la mejor regulación del tránsito;

XXX. Efectuar pagos con cargo al Sub-Presupuesto de Egresos respectivo, que corresponda a la Delegación;

XXXI. Recaudar con sujeción a los sistemas y disposiciones que expida la Tesorería del Distrito Federal, los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que establezca la Ley anual de Ingresos del Departamento del Distrito Federal, que se causen en la Delegación;

XXXII. Colaborar con las demás delegaciones, las agencias del Ministerio Público, los juzgados que ejerzan jurisdicción en la Delegación y con las Dependencias Federales que residan en la propia Delegación; así como guardar relaciones de coordinación con las Juntas de Vecinos, proporcionándoles todas las facilidades para el ejercicio de sus **funciones**;

XXXIII. Mantener relaciones con la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, clubes de servicio social, organizaciones benéficas y otros similares.

Para la debida realización de las atribuciones desconcentradas a que se ha hecho mención, cada una de las Delegaciones manejan un subpresupuesto que se les otorga con base en las posibilidades económicas del Departamento del Distrito Federal, y con los anteproyectos que los mismos Delegados formulan ajustándose a los instructivos que les envía la administración central, los cuales son debidamente evaluados desde los puntos de vista cualitativo y cuantitativo. El ejercicio de estos subpresupuestos es controlado rigurosamente por los órganos administrativos y financieros correspondientes.

A este respecto es pertinente aclarar que no son objeto de desconcentración las facultades impositivas en ninguno de sus aspectos, por lo que sólo se han establecido cajas recaudadoras en cada una de las Delegaciones que dependen directamente de la autoridad hacendaria central.

Los Delegados, para el ejercicio de las atribuciones desconcentradas que les corresponden, deben sujetarse a las «Normas Básicas» que para tal efecto expidió el Jefe del Departamento del Distrito Federal Con fecha 31 de octubre de 1972, las cuales, en realidad, constituyen una reglamentación de esas actividades.

Deben mencionarse, por su importancia, las siguientes Bases :

Los Delegados deberán sujetarse a las políticas generales que la autoridad superior, o sea el Jefe del Departamento del Distrito Federal, fije en cada rama de la Administración, así como a los programas de trabajo, y a las normas técnicas y administrativas que correspondan. Asimismo, esos funcionarios estarán sometidos a la acción central de contralor, para lo cual en cada Delegación se **adscribirá, con carácter rotativo, un auditor interno.**

Los Delegados resolverán, bajo su más estricta responsabilidad, los asuntos de su competencia, en el concepto de que las **resoluciones que emitan serán definitivas en el orden administrativo y sólo podrán revocarse, nuli-**

ficarse o modificarse en los términos y condiciones que señalen las leyes y reglamentos. Además se establece a este respecto que las **resoluciones definitivas serán ejecutivas, por lo que la suspensión que se conceda deberá sujetarse a las normas legales y reglamentarias respectivas, siempre y cuando se interponga en contra de esas resoluciones algún recurso legal por parte interesada.**

Asimismo se dispone en esas Normas Básicas que el Jefe del Departamento del Distrito Federal tendrá, en todo tiempo, la facultad de revocar las resoluciones dictadas por los Delegados cuando se hubieran emitido contra el texto expreso de las disposiciones legales, reglamentarias o admirtistrativas aplicables; por error, dolo o violencia; cuando fuere incompetente el Delegado para dictar la **resolución, o cuando convenga al buen gobierno de la Ciudad de México.**

En otro orden de cosas, en las citadas Normas Básicas se establece que los Delegados tendrán acuerdo, - que podrá ser individual o colectivo - con el Jefe del Departamento del Distrito Federal, así como que entre los Delegados y los titulares de las Direcciones Generales - que constituyen la línea media **administrativa - no existirán relaciones de jerarquía** respecto de las facultades desconcentradas, sino de coordinación y colaboración, pues en los términos de la referida Ley Orgánica, aquéllos dependen directamente del Jefe del Departamento, en el concepto de que las autoridades superiores en todo el Distrito Federal son, después de ese funcionario, el Secretario de Gobierno, el Secretario de Obras y Servicios y el Oficial Mayor, quienes substituyen a aquél en sus faltas temporales y son designados

directamente por el Presidente de la República. Los Delegados son nombrados y removidos libremente por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo del mismo titular del Poder Ejecutivo Federal. En cuanto a los Directores Generales, corresponderá exclusivamente al Jefe del Departamento del Distrito Federal el designarlos y removerlos.

Los Delegados, además, deberán acordar con el Secretario de Gobierno, con el Secretario de Obras y Servicios y con el Oficial Mayor, **los asuntos de su incumbencia según sea su naturaleza.**

Obvio es decirlo, pero conviene subrayar que en lo no desconcentrado las **Direcciones Generales, técnicas y administrativas, ejercen sus atribuciones en todo el Distrito Federal, para lo cual en todo caso se establece la debida coordinación con las Delegaciones.**

La experiencia obtenida de la reforma administrativa de la Ciudad de México, permite, **no obstante lo reciente de su implantación, adelantar un juicio enteramente favorable de la desconcentración de funciones. Sin embargo, quisiéramos poner énfasis en tres aspectos que consideramos básicos para el éxito o fracaso del propio sistema:** en primer término, es fundamental que el personal directivo del órgano desconcentrado sea rigurosamente seleccionado; en segundo lugar, es indispensable que el órgano cuente con los suficientes recursos humanos, económicos y de equipo, para que pueda cumplir eficazmente con su cometido; finalmente, deberá establecerse un adecuado sistema de contralor que sujete al órgano desconcentrado a las órdenes del superior jerárquico y a las disposiciones de la Ley.

NOTAS

(0) *Leviatán.*

(2) *Ensayo sobre el gobierno civil*, Cap. XIV.

(3) *Tratado de Derecho administrativo.* J.A. García-Trevijano Fos. T.I. p. 28.

(4) *Introducción al Estudio de la Administración pública*, pp. 1 Y ss.

(5) *Nuevo Diccionario Latino-Español Etimológico.* D. Raimundo de Miguel y el Marqués de Morante. Madrid 1884.

Enciclopedia del Idioma. Martín Alonso. Madrid 1958.

(6) *Tratado de Derecho Administrativo.* Fernando Garrido Falla. T. 1, p. 21 Y ss.

- (7) *La Administración española*. p. 17.
- (8) *Teoría general del derecho administrativo*, pp. 12 Y".
- (9) *Tratado de Derecho administrativo*, pp. 473 y ss.
- (JO) *Derecho administrativo alemán*, T. 1, p. 10.
- (J1) *Ciencia de la Administración*, pp. 32 y ss.
- (12) *Elementos generales de Policía*.
- (13) *Introducción al Estudio de la Administración Pública*. Leonard D. White, pp. 14 y
- (14) *Ob. cit.* T. 1, pp. 140 Y ss.
- (15) *Ob. cit.* T. 1, p. 17.
- (16) *Instituciones de derecho administrativo*, p. 39.
- (11) *Derecho administrativo*. T. 1, p. 77.
- (18) *Manual de Derecho Constitucional* pp. 42 Y 71.
- (19) *Principios Generales del Derecho administrativo*, T. 1, pp. XXIX Y 1.
- (20) *Derecho público Y constitucional*, p. 1.
- (21) *ob. cit.* T. 1, pp. 197, 198 Y ss.
- (22) *Traité élémentaire de droit administratif*, pp. 43 y 44 Y ss.
- (23) *Derecho Administrativo*. p. 91.
- (24) *Derecho administrativo*, pp. 207 Y 208.
- (25) *OS. cit.* T. 1, p. 134.
- (26) *OS. cit.* pp. 11 Y 12.
- (27) *Derecho administrativo*, T. 1, pp. 4 y 263.
- (28) *Tratado de Derecho administrativo*, T. 1, p. 21.
- (29) *Curso de Derecho administrativo*. T. 1, p. 39.
- (30) *Manual de Derecho administrativo*. p. 16.
- (31) *Curso de Derecho administrativo*, T. 1, p. 59.
- (32) *OS. cit.* T. 1, pp. 130 Y 131.
- (33) *Derecho administrativo*. T. 1, pp. 59 y 67.
- (34) *Derecho administrativo*, T. 1, p. 37.
- (35) *Tratado de Derecho administrativo*, T. 1, p. 149.
- (36) *Tratado general de Derecho administrativo*, T. 1, p. 114.
- (31) *Précis de droit administratif*, p. 1.
- (38) *L'ordinamento giuridico*. 1918.
- (39) *Teoría giuridica della organizzazione dello Stato*. 1931.
- (40) *Ob. cit.* Cap. 23, Seo. a), pp. 583 y ss.
- (41) EmS! Forsthoff. *Ob. cit.* Cap. 24.
- (42) «La desconcentración administrativa». *Revista de Administración Pública*. No 35. Madrid.
- (43) *Curso de Derecho administrativo*, T. 1, Parte Tercera, Cap. 1, pp. 133 y ss.
- (44) *CS. cit.* T. 1, pp. 240 Y ss.
- (45) *Derecho administrativo*, T. 11, Cap. 11, pp. 71 y ss.
- (46) *Teoría del deacentramento amministrativo*, pp. 97 Y ss.
- (47) *OS. cit.* pp. 130 Y ss.

LA ADMINISTRACION PUBLICA. FACTOR DEL CAMBIO SOCIAL Y ECONOMICO EN MEXICO

Andrés CASO,

En teoría administrativa no hay tesis indiscutibles. Los tratadistas y estudiosos de la disciplina han evolucionado en sus planteamientos a lo largo de la historia, conforme al concepto mismo del Estado y a los cambios y distintas funciones que éste ha realizado y que se le han atribuido. El Estado vive un proceso de modificación permanente. Con las experiencias de cada funcionario público, aunadas a aquéllas que se han asimilado de los expertos, es posible conformar una opinión.

La evolución misma de la sociedad ha originado que el Estado asuma funciones cada **vez más amplias y complejas. La intervención del Estado en los diferentes ámbitos de la vida económico-social de un país, ha dado por resultado nuevas responsabilidades para éste. Para cumplir con estas atribuciones ha requerido no sólo contar con un nuevo aparato administrativo, sino que éste, además sea adecuado, productivo y eficaz.**

Aunque el Estado sigue realizando las labores que tradicionalmente ha ejercido, el criterio de éstas ha cambiado esencialmente; **las mismas funciones aunadas a las nuevas que se presentan como una consecuencia de las aspiraciones de las mayorías al cambio, constituyen factores de desarrollo que al ser ejecutados por la administración pública, convierten a ésta en un instrumento primordial del desarrollo.**

El aparato administrativo que habla sido considerado, hasta ahora, sólo como un instrumento de acción del Estado, se transforma en el punto de partida para iniciar los cambios

tendientes a lograr fórmulas más justas de **convivencia social. Asistimos, a mi juicio, al auténtico cambio del mundo moderno. Una nueva filosofía, una nueva política, conforme a la cual tendrá que escribirse un nuevo catálogo de valores, conceptos que ahora se revisan y que han modificado la conducta del servidor público.**

¿Desde cuándo es la administración pública un factor de cambio en México? La estructura del Estado Mexicano es el producto de las luchas entre los distintos componentes de las fuerzas económicas y políticas que se han desarrollado a lo largo de la historia de nuestro país.

El Estado Liberal se impone un « no hacer », **un « no intervenir » en la acción del individuo**, en tanto ésta no afecte los intereses de la colectividad. Esta situación político-jurídica fue superada ampliamente por la revolución de 1910 y quedó establecida en la Constitución de 1917. El Estado Mexicano, a partir de entonces, deja de ser totalmente liberal. Se mantienen las libertades esenciales de : conciencia; de expresión - hablada o escrita - de las ideas; libertad de tránsito; de reunión o de asociación y, desde luego, la inviolabilidad de la persona humana y de su domicilio.

Pero al mismo tiempo, la Constitución determina las libertades económicas y de este modo el liberalismo, que origina la libertad de competencia, de contratación y de concurrencia, que a su vez se fundamenta en la libertad de poseer, queda supeditado, desde **entonces, a la importancia de los intereses**

sociales. Así la propiedad privada está sujeta a las modalidades que dicta el interés público.

Este intervencionismo económico y social **ha propiciado, en consecuencia, su participación en aspectos concretos del desarrollo.** Cada vez más su función promotora, reguladora y de control, se hace determinante en el desenvolvimiento del país; el Estado no solamente construye obras de infraestructura **e interviene en organismos que tienen problemas de baja rentabilidad económica y que son de interés social, sino que, además regula el crédito, equilibra los factores de la producción, promueve industrias, manejando directamente aquellas que son básicas para la sustentación de un desarrollo industrial integrado.** De ahí la necesidad de que el Estado productor del **desarrollo, sea un Estado coordinador, no solamente en lo político, sino también en lo económico. La influencia que la inversión estatal directa tiene en el desarrollo económico es determinante.** En México alcanza aproximadamente el 50 % del total de las inversiones que se llevan a cabo en el país. Además, esta inversión está dirigida principalmente a la creación de obras de infraestructura, las cuales son de vital importancia para la expansión de la agricultura y la industria (1).

Nuestras instituciones políticas, largamente probadas, han tendido a adaptarse ante el desafío del mundo moderno; la necesidad inaplazable de ser rector del desarrollo económico, ha hecho que el Estado busque convertirse en una institución eficiente, flexible, **productiva, cuyas acciones cada vez más complejas, están también cada vez más alejadas del concepto de Estado tradicional.**

La dinámica del desenvolvimiento, ha repercutido necesariamente en la extensión de las tareas del Estado como administrador. En la actualidad son del ámbito de su competencia funciones tan disímolas, que se ha requerido la creación de un complejo aparato administrativo, característico de los nuevos Estados industriales.

El Estado Mexicano ha pasado de un Estado tradicional a un Estado generador de

desarrollo, integrando una verdadera **infraestructura administrativa, con suficiente flexibilidad para participar en el complicado proceso del desenvolvimiento económico y social del país.** A partir de la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo económico del país se acelera **y las instituciones administrativas crecen y se adaptan a las necesidades del cambio.** El país **tenía que conquistar su mercado interno, sustituir importaciones, aprovechar la creciente demanda interior que habían propiciado la reforma agraria, las leyes Laborales y la seguridad social, entre otras medidas de infraestructura social.**

En los momentos actuales, la acción promotora del Estado se realiza en nuestro país con una modalidad específica. Se desea que dicha acción conlleve un proceso de cambio social. **Para auspiciar el cambio, se otorga gran importancia al elemento humano con que cuenta la administración pública para desarrollar sus funciones.** Por ello, es fundamental la concepción que tenga el propio servidor público de su importancia como tal y de su participación en las tareas de desarrollo. La estructura administrativa, como su sustrato burocrático, adquiere tal importancia que **determina, en muchas ocasiones, la eficiencia de los sistemas de gobierno.**

A partir de 1971, el Presidente Echeverría inicia una transformación fundamental en la estructura del Poder Ejecutivo. Se han dictado disposiciones legales tendientes a lograr una mayor coordinación entre las diversas dependencias del Sector Público. Estas disposiciones integran una verdadera infraestructura institucional. El Estado se convierte así en coordinador de los esfuerzos nacionales.

Por otra parte es evidente que en una administración tan compleja como la nuestra, la cual ha tenido que adaptarse a las necesidades del cambio, sin que en muchas ocasiones haya sido posible estudiar con detenimiento el **funcionamiento de los distintos organismos,** prevalecen fallas importantes. Trámites burocráticos lentos para disponer de los fondos; controles duplicados y excesivos; adquisiciones

innecesarias; bienes en existencia en los almacenes para consumo de varios años; desfasamiento entre el proyecto y la obra; coordinación imperfecta entre las dependencias que actúan para desarrollar un programa y **fundamentalmente, la supervivencia del feudalismo** burocrático que hace difícil la comunicación y dificulta la realización de los programas coordinados, son situaciones todavía vigentes en nuestro sistema administrativo. Esta situación constituye el gran desafío al que se enfrenta el Estado mexicano y su administración. Para modificarla, es necesario realizar un esfuerzo de gran magnitud del cual participa el administrador público como orientador y promotor del cambio.

¿Cuál es el papel del servidor público frente a esta realidad? Antes de responder a la pregunta debemos establecer la problemática de la burocracia como fenómeno sociológico.

Alfred Sauvy ha definido a la burocracia a partir de su etimología como aquel «sistema en el cual las oficinas ejercen un cierto poder» (2). Diversos teóricos han caracterizado a la organización burocrática por cuatro factores : especialización de tareas, jerarquía de autoridad, sistema rígido de reglas de funcionamiento y abstracción de las consideraciones personales en la gestión de los asuntos. Es decir, que el burócrata tiene como misión fundamental, la de cumplir con cuidado y diligencia ciertas tareas sobre cuyas implicaciones finales no debe pronunciarse. Este enfoque, puramente formal (3), deja a un lado la problemática fundamental, es decir, aquélla que está relacionada con el fenómeno del poder. Si la burocracia es un «sistema de organización y enlace», ésta tiende a convertirse en «centro de poder y decisión».

Por una parte la burocracia aleja al gobernante de la ciudadanía (4) y, por otra, es ella quien, poco a poco, va tomando el papel de formulador de decisiones. No se trata aquí, de una usurpación de poder, sino de una disolución de éste dentro de un aparato basado en normas preestablecidas y sin imaginación. Es así como el servidor público puede llegar

a ser un elemento que bien lejos de promover el cambio social, lo dificulte y eventualmente lo nulifique.

La necesidad imperiosa de aumentar la productividad del sector público y, paralelamente, la de dignificar el trabajo del personal, reclaman un nuevo concepto en la función de administración de personal. En nuestro país el personal preparado es relativamente escaso; **existe por el contrario abundante mano de obra** poco calificada. En consecuencia, dos de los principales problemas a los que tiene que atender la administración de personal en el sector público es la formación y capacitación del personal técnico y profesional y la ocupación de abundante mano de obra poco calificada.

Se requiere con urgencia capacitar mandos medios, jefes que dirijan trabajadores con procedimientos eficientes. Estos puestos deben ser ocupados por los propios trabajadores. Que sea el trabajador con mayor capacidad el que ocupe los mandos intermedios de una organización. Es necesario también capacitar a los profesionales, actualizar sus conocimientos y adecuar su experiencia teórica a la realidad del trabajo de todos los días. Es preciso que los jóvenes profesionales participen en las tareas de la administración pública, con mejores instrumentos. El perfeccionamiento, la especialización y la actualización de conocimientos de los profesionales y técnicos ocupados en la administración pública, debe ser una **tarea permanente. Para esto se requieren nuevos sistemas** escalafonarios; **que los ascensos** flexibles sean determinados por la competencia, el comportamiento y la decisión de mando.

La carencia de capital y la relativa abundancia de mano de obra en países como México ha condicionado que se planteen con mayor frecuencia, políticas de asignación de capital más que de mano de obra. El avance tecnológico tiene su fuente en los países más desarrollados que por enfrentarse a costos crecientes del factor trabajo, diseñan técnicas y sistemas ahorradores de mano de obra y no

de capital, que es la tecnología que correspondería mejor a las necesidades de los países menos desarrollados. Corresponde en muchas ocasiones al administrador proponer ciertos cambios fundamentales y luchar no sólo contra **los sistemas caducos, sino en ocasiones contra los funcionarios caducos también.** De ahí la necesidad de preparar en forma adecuada a los nuevos administradores, para que esgriman en sus respectivos campos de acción, no solamente sus conocimientos, sino también su arrojo para diseñar nuevas formas administrativas y al mismo tiempo el buen juicio y la ponderación para aplicarlas, innovando sin destruir innecesariamente, efectuando los cambios lo más rápidamente posible, sin crear situaciones de conflicto.

Una de las alternativas al proceso de burocratización y tecnocratización de la sociedad, es la concientización del administrador público. Ello supone la necesidad de un compromiso político con las metas de los gobiernos. Si no hay compromiso político, no puede haber identificación con los objetivos. Esto no significa pretender unificar los criterios del administrador hacia una ideología determinada. Democracia significa participación, pluralidad, oposición, debate político. El aparato administrativo, frío y racionalista, debe ser transformado. Ello implica que el administrador se sienta partícipe del proceso de transformación de la sociedad, dejando a un lado su mentalidad tradicional. La acción política y el instrumento administrativo deben conjugarse. Para ello se requiere que el servidor público añada a su formación técnica una concientización política.

La politización de la burocracia implica conciencia del papel que está jugando como miembro del Estado, es decir conciencia de su función en un proceso de reorientación social. También implica su participación ciudadana, su militancia partidista, la defensa de sus intereses de clase. La neutralidad de la burocracia conduce al estancamiento, se convierte en un freno al desarrollo y al cambio. Si el gobernante cuenta con un aparato admi-

nistrativo politizado, sus acciones no estarán separadas de la ciudadanía.

Los técnicos que preconizan soluciones ideales, olvidan frecuentemente que una decisión equivocada o precipitada, puede traer graves consecuencias (5). Olvidan igualmente, que no son ellos quienes toman las decisiones fundamentales, sino que son, por supuesto, los políticos los que deciden y asumen la responsabilidad histórica. La técnica a ciertos niveles tiene que entender que las soluciones importantes deben ser, además de técnicamente viables, políticamente realizables. Por su parte la técnica administrativa que desconozca que es un instrumento de la función política, desestimará la esencia misma de la ciencia administrativa. La administración pública es parte integrante de la política, y **en consecuencia, las recomendaciones que hagan los técnicos en este campo no podrán desvincularse en ningún momento de las decisiones de orden político.**

Convendría preguntarse si buena parte de los obstáculos para los cambios económicos y administrativos no derivan de la inexperiencia en los niveles técnicos al manejarse **un proceso nuevo y complicado, o si, por otra parte, no ha privado frecuentemente lo teórico sobre lo práctico.** Si, por ejemplo, al tratar de adoptar medidas técnicas que han tenido éxito parcial en otros países, se ha pasado por alto el costo político de las opciones propuestas.

La Administración para el Desarrollo se funda en una decisión política; decisiones políticas son también las altas metas que persigue. Corresponde a los administradores implementar en forma adecuada estas decisiones para que el desarrollo beneficie a las grandes mayorías y no a unos cuantos privilegiados. Es condición indispensable para que el Estado pueda cumplir con sus fines de promotor y director del desarrollo integral de un país, que cuente no solamente con la colaboración de los trabajadores a su servicio, sino con su participación activa que va más allá del trabajo eficiente. Requiere del compro-

miso político para alcanzar las metas de justicia social que se propone una administración eficiente.

No podemos entender una estructura administrativa neutral políticamente, aunque los tratadistas Weberianos señalen que una de las condiciones del servicio civil debe ser la neutralidad política de la burocracia. Consideramos que para que se lleve a cabo un verdadero cambio, no sólo en las estructuras gubernamentales, sino un cambio social trascendente, es indispensable la activa participación política de los servidores públicos en los esquemas de un desarrollo compartido.

Es indudable que el servidor público requiere de su emoción social y su sensibilidad política para que el Estado obtenga de sus

estructuras administrativas la máxima eficiencia. En consecuencia, la formación del personal al servicio del Estado, debe comprender no solamente su perfeccionamiento técnico, sino la información que requiere como ciudadano y como actor importante de las políticas en las que participa. Politización implica conciencia de la responsabilidad del trabajo que se ejecuta y conciencia también de los derechos que se ejercen. Politización en suma, quiere decir la cabal toma de conciencia del papel determinante que el servidor público juega en el desarrollo integral del país.

Sólo así entendemos a la Administración Pública; Como instrumento eficiente y oportuno de la consolidación de los postulados vigentes de justicia social.

NOTAS

(1) James W. Wilkie, *The Mexican Revolution : Federal Expenditure and Social Change since 1910.* University of California Press, Berkeley and Los Angeles, 1970, p. 147.

(2) Alfred Sauvy, *La Bureaucratie*, Col. Que sais-je?, No. 712, P.U.F., París, 1961, 2a. ed,

(3) Jean Meynaud, *La Tecnocracia ¿Mito o Realidad?* Bd. Tecnos, Madrid, 1965, p. 79.

(4) Maurice Duverger, *Sociología Política*, Ede. Arlel, Barcelona, 1965, p. 61.

(5) Seminario sobre aspectos administrativos de la Planificación. organizado por las Naciones Unidas en Santiago de Chile. Santiago de Chile, 1965.

LA FUNCION DE CONTROL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA

Horacio FLORES de la PEÑA,

La actividad del Estado es fundamental para la consecución de un desarrollo dinámico, entendido éste en su acepción real de aumento de los niveles de vida populares, condición y medio para lograr, efectivamente, el desarrollo. De ahí que el Estado deba promover, estimular y complementar, la inversión en áreas de interés nacional; con el objeto de fortalecer la estructura productiva del país y la explotación, con un sentido social, de los recursos potenciales para nuestro crecimiento.

La intervención del Estado en la economía es la única forma de asegurar el predominio de los intereses de las mayorías sobre los de grupos reducidos. En este contexto, el control se erige como una forma de promoción del desarrollo destinada a hacer más eficaz la intervención del Estado y los fines de ésta.

La economía mexicana se desenvuelve en un sistema mixto, de iniciativa privada y participación pública, en donde las tareas de la Administración se orientan a satisfacer las aspiraciones de desarrollo independiente con justicia social, inherentes a nuestros principios constitucionales. Las funciones del Estado, en su papel de agente principal del cambio social y del progreso, no se circunscriben a materias puramente administrativas, sino que abarcan todas las acciones necesarias para transformar la estructura de la producción y de la distribución del ingreso en beneficio de la población mayoritaria del país. Toda desviación de los gastos públicos respecto a los objetivos y metas previstas representa un desperdicio de recursos, injustificable frente a las carencias nacionales. Por ello, el control tiene como fin

principal garantizar el cumplimiento de las funciones de fomento económico y beneficio social que tiene encomendadas el Estado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos declara que la soberanía nacional reside originalmente en el pueblo, y que el poder público se constituye en beneficio de éste. El pueblo ejerce su soberanía a través de los órganos del poder público, y las tareas de control que éstos ejecutan se realizan por mandato de una voluntad popular dirigida a mejorar las condiciones generales de vida de la población.

Las funciones de control de la administración pública se ejercen a través de las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y del Patrimonio Nacional. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado otorga facultades a cada una de ellas para vigilar que el uso de los recursos públicos se lleve a cabo con apego a los lineamientos, normas, objetivos y metas de política económica y social.

La Secretaría de la Presidencia elabora y coordina los planes de gasto público y autoriza las inversiones del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a los niveles global, sectorial y regional. Tiene a su cargo la autorización de las inversiones que promueven las dependencias, y, conforme al programa de reformas de reciente iniciación, promueve mejoras administrativas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público elabora los proyectos de Presupuestos de Egresos de la Federación y de sus principales órganos descentralizados; recauda o vigila sus ingresos; ejerce el control presupuestal del gasto público, e interviene en todas las operaciones en que se haga uso del crédito interno y externo.

La Secretaría del Patrimonio Nacional tiene encomendado el cuidado de los bienes patrimoniales del Estado y la vigilancia de los recursos naturales no renovables de la Nación; supervisa las compras de bienes de consumo **y de inversión; vigila que las inversiones en obras públicas se realicen conforme a las normas existentes y lleva el control general de la operación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.**

El control que ejercen estas Secretarías enfatiza en la planeación del gasto público y en el ejercicio de éste. Lo anterior, incluye la supervisión de las erogaciones por concepto de adquisiciones, obras y gastos de operación y administración de las dependencias gubernamentales y paraestatales. Además se lleva un control cuidadoso del uso del crédito, para no exceder la capacidad de pago del sector público.

Obtenida la información, verificado el grado de cumplimiento de los objetivos, e identificadas, **en su caso, desviaciones respecto a éstos, se adoptan medidas correctivas.** En esas condiciones, el control se lleva a cabo, con el fin de coordinar esfuerzos en beneficio del desarrollo económico y el bienestar social. Y tiene como propósito principal anticiparse a **cualquier desviación antes de que ésta ocurra, pues de poco sirve verificar el incumplimiento de metas o propósitos, cuando ello significa ya el desperdicio de recursos y la demora en el avance previsto.**

Los dos elementos básicos del control, para la administración pública mexicana, son la existencia de un planteamiento claro de los objetivos y prioridades de la acción pública y la oportunidad con que se verifique su cumplimiento.

Como ejemplo de la mecánica del control puede mencionarse la planeación del gasto público. El examen y aprobación del gasto representan la etapa crítica del proceso presupuestal ya que, previa a la presentación del proyecto al poder legislativo, el Ejecutivo **realiza una investigación que incluye el examen y jerarquización de los proyectos de inversión de las dependencias y el análisis de la capacidad de gasto y de endeudamiento de cada una de ellas.** El control presupuestal enfatiza entonces en la correcta interpretación de la política económica y social del Gobierno, a fin de plasmarla en el presupuesto federal.

Cabe destacar que, a los criterios tradicionales de elaboración y ejercicio presupuestal, basados en principios contables, se han sumado sistemas de trabajo tendientes a esclarecer los propósitos de las entidades que presentan anteproyectos de presupuesto. La autorización de las partidas presupuestales tiende a basarse en los resultados que se esperen de su ejercicio para la vida económica y social, y no sólo en la disponibilidad de recursos y en la capacidad de gastos de las entidades.

El esfuerzo más reciente que se realiza en este sentido, se refiere a la promoción del sistema de presupuestos por programas, en 108 organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La Ley en que se fundamenta esta iniciativa se expidió en diciembre de 1970 (1), para centralizar el control de las operaciones de más de 600 entidades, cuya importancia puede verse en el hecho de que generan aproximadamente un 9 % del producto bruto interno del país; aportan al Gobierno Federal un 10 % de su recaudación fiscal y producen un 18 % de las exportaciones nacionales. Esta Ley modificó a la anterior, que cubría el control de sólo 84 entidades (2). En 1972 el monto de los ingresos de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal sujetos al control fue de \$ 80 mil millones, sus activos sumaron \$ 178 mil millones y su capital \$ 90 mil millones.

Debido a la necesidad de que la actuación de estas entidades se lleve a cabo en forma

coordinada, la Secretaría del Patrimonio Nacional ha hecho hincapié en la debida preparación de los programas y presupuestos anuales de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, a efecto **de que éstos definan con toda precisión las operaciones a que se aplicarán y reflejen los recursos humanos y materiales requeridos, para cumplir las tareas encomendadas.** La autorización de los programas y presupuestos queda a cargo de los consejos de administración y de las autoridades que por disposición **legal tienen ingerencia en la materia.** Asimismo, la Secretaría del Patrimonio Nacional verifica que los programas individuales sean congruentes con la política nacional, promueve la coordinación de las actividades complementarias y constata el cumplimiento de los programas autorizados.

De esa manera, los dos elementos básicos del control - claridad en el planteamiento de objetivos y oportunidad en la verificación de su cumplimiento — se satisfarán en la medida en que el Gobierno Federal disponga de la información necesaria para verificar la compatibilidad de los programas de acción de las entidades paraestatales, su factibilidad y su respuesta a los lineamientos de política que fije; y habrá oportunidad de corregir desviaciones antes de que se pongan en ejecución los programas individuales. Se tendrá así el control de las entidades sin afectar su autonomía administrativa, de acuerdo al esquema de descentralización técnica.

La definición explícita y detallada de metas, así como la formulación de los presupuestos en base a las necesidades de recursos humanos y materiales necesarios para alcanzarlas, hará más ágil la aplicación de otros controles; tales como la auditoría externa, la inspección de compras o adquisiciones y la de contratos y obras públicas. La auditoría externa (3) ya ha sido orientada más allá de los límites del análisis de estados financieros, para complementarla con auditoría administrativa y operacional.

Por lo que hace a la inspección de las adquisiciones, el Gobierno Federal no soslaya el

importante papel que éstas juegan como instrumento de política económica. La nueva Ley de Inspección de Adquisiciones(4), se orienta a propiciar una mayor eficiencia en el empleo de los recursos que destina el sector público para **la compra de bienes de consumo y de inversión.** Para tal efecto y dentro del marco del referido ordenamiento, se procede a la consolidación **de las adquisiciones para obtener mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad en la entrega.** La Ley en cuestión establece la obligación a las entidades del sector público, de elaborar sus programas anuales de compras.

A través de la adecuada orientación de las compras estatales, se auspicia la descentralización de ese renglón del gasto público, con la finalidad de favorecer regiones económicamente **deprimidas; se propicia la sustitución** de importaciones y se veta, al mismo tiempo, la compra en el exterior de artículos prescindibles o suntuarios.

En el seno de las entidades seleccionadas y para avanzar en la descentralización de las labores de supervisión, se han constituido comités de compras, que, entre otras funciones, tienen como propósito programar las adquisiciones y otorgar igual oportunidad a todos aquellos empresarios que puedan concurrir en las condiciones debidas al aprovisionamiento de las necesidades gubernamentales. El control de las adquisiciones se lleva a cabo con criterios selectivos, que dan primacía a rubros que implican fuertes erogaciones.

Por último, en materia de inspección de contratos y obras públicas, una vez definido el programa de gasto en este renglón, la vigilancia se enfoca, tanto a cerciorarse de la responsabilidad y capacidad de las empresas **constructoras a quienes se encargan las obras,** como de los procesos de asignación de los contratos y del cumplimiento de los mismos. La inspección directa de las obras se lleva a cabo en zonas donde la inversión pública se **concentra en mayores volúmenes, ante la** imposibilidad de efectuarla, por lo pronto, sobre cada una de ellas. Así se constata su apego a programas, calidades, proyectos y

pagos. Destaca, también en este caso, la necesidad de basar este control en programas de obra estructurados con oportunidad.

A grandes rasgos, éstas son las características de las funciones de control a cargo de la administración pública mexicana. Con las leyes aprobadas durante el régimen actual, su campo se ha extendido notablemente y se le ha dotado de nuevos instrumentos para ejercitar estas funciones con mayor eficacia y coordinación con los propósitos de la política económica y social. No obstante lo conseguido con las nuevas leyes, se continúan perfeccionando los mecanismos del control. Destaca la creación de la Comisión del Gasto Público,

en la que participan a un alto nivel las tres secretarías ya mencionadas, con lo que se refuerzan y coordinan mejor sus funciones. Asimismo, se planea la retroalimentación entre estas entidades y se diseña un sistema para unificar la información económica que suministran al Gobierno, las Secretarías y Departamentos de Estado, los Territorios, los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y que incluye sus programas, tanto de operación como de formación de capital. Con esto, y las actuales labores de control y vigilancia, será posible en un futuro cercano realizar la planeación integral del sector público mexicano.

NOTAS

(1) Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

(2) Este número se refiere a las registradas a finales de 1970.

(3) Cabe comentar que la auditoría externa la practican profesionales independientes nombrados por la Secretaría del Patrimonio Nacional.

(4) Publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de mayo de 1972.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA. EN MEXICO

Alejandro CARRILLO CASTRO

ANTECEDENTES

La historia de la Administración Pública Mexicana muestra cómo, desde sus inicios en 1821, se han llevado a cabo diversos intentos para mejorarla y adaptarla a las cambiantes exigencias de los programas gubernamentales o de los acontecimientos históricos.

Sin embargo, una revisión de los esfuerzos de reforma realizados a lo largo de más de 150 años, revela que éstos casi siempre resultaron aislados, sin una relación de continuidad entre ellos y en la mayoría de los casos no respondieron a un plan integral, ni alcanzaron a instrumentarse de una manera completa, bien porque no contaron con el apoyo político y técnico adecuado o con las decisiones oportunas y eslabonadas que se hubieran requerido para su eficaz implantación. Puede decirse que es apenas en estos últimos años cuando se ha intentado llevar a cabo una reforma administrativa (1) mayor o de fondo, de una manera sistemática y programada.

Los primeros cien años de la administración pública mexicana se caracterizaron por una profunda turbulencia en los aspectos políticos, económicos y sociales. Los objetivos preponderantes en la primera mitad de este período fueron, en lo externo, consolidar la recién adquirida independencia política y, por lo que se refiere a la vida interna, establecer una soberanía efectiva a nivel nacional. Esto planteaba, por una parte, decidir la forma de gobierno (federativa o centralista, de legislativo predominante o de ejecutivo fuerte) que habría de dar cauce a la vida de la nueva

nación; y, **por la otra, institucionalizar las nuevas reglas de juego que permitirían sustituir las estructuras generadas durante la dependencia colonial. En este mismo período el país sufrió diversas invasiones extranjeras -de las cuales al menos dos tuvieron alcances mayores - y presenció dos profundas revoluciones político-sociales a nivel nacional.**

En estas condiciones es fácil entender que en este proceso de definición del modelo político-social que habría de adoptar el nuevo país, aunado a la necesidad de combatir la dispersión de esfuerzos y la consecuente desorganización de los mecanismos de la Administración Pública - básicamente de corte colonial - ganó terreno la tesis en favor de fortalecer el poder ejecutivo. Así se explica, en buena parte, el esfuerzo de los primeros gobiernos por centralizar y concentrar el nuevo poder del Estado (2), aunque esto se hiciera bajo una tesis formalmente federalista.

Al desaparecer la administración colonial y mientras se consolidaba el nuevo Estado Nacional, surgieron poderosos cacicazgos locales que controlaban vastas porciones del territorio nacional, atomizando y aislando a las diversas regiones del país y dando origen a frecuentes cambios de gobierno. Por estas razones los principales intentos de reforma administrativa de ese período se dirigieron a restablecer los más elementales instrumentos de gobierno --- Hacienda, Ejército y Policía, Tribunales de Justicia - y fueron obligadamente parciales. Muchos de ellos se agotaron en el mero anuncio de modificaciones legales, que no siempre se tradujeron en realidades, bien fuese por falta de los instrumentos y

recursos apropiados o bien por falta de tiempo para llevarlas a cabo. En otras ocasiones estas «reestructuraciones» o «reorganizaciones» se reduelan a ceses masivos de personal en busca de economías presupuestarias o de medidas político-militares.

Fué así que, durante los primeros 22 años de vida independiente, el gobierno federal contó con sólo cuatro secretarías de Estado (3) o dependencias directas del Ejecutivo, básicamente encargadas de las funciones de ley y orden. No fue sino hasta 1853 que se instituyó una quinta secretaría, la de Fomento (para impulsar la agricultura, la industria y el comercio).

En 1857, una nueva revolución popular de corte liberal llamada «de la Reforma», apoyó a una nueva Constitución que, al tiempo de consagrar las garantías individuales que caracterizan al Estado Moderno, fortaleció al órgano Legislativo y redujo las facultades del Ejecutivo con la idea de evitar los extremos a que habían llegado algunos presidentes anteriores, en especial el dictador Santa Anna, cuyos excesos originaron el movimiento referido.

Sin embargo, las fuerzas conservadoras no aceptaron de buen grado la nueva Constitución, desatándose una lucha interna que se prolongó de 1858 a 1861 y que culminó con la separación del Estado y la Iglesia, en ese entonces la principal propietaria de la riqueza territorial del país.

El Presidente Benito Juárez fue la cabeza indudable de ese importante movimiento político. En los momentos de triunfo sobre las fuerzas reaccionarias advirtió en un Manifiesto al país que «*el instinto de la Nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas, (habla) comprendido que las revoluciones serán estériles y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras no se corone la obra con la revolución administrativa*» (4).

Esta «revolución administrativa», de haberse logrado hubiera constituido, sin duda, el primer caso de reforma administrativa que se hacia en la nueva nación con un carácter integral y sistemático. Sin embargo, los hechos inmediatos obligaron a Juárez a posponer tan **necesaria medida, porque ese mismo año, 1861**, el país fue invadido nuevamente por tropas extranjeras que venían en apoyo de los derrotados conservadores, quienes habían solicitado a Francia la instauración de un imperio en México con un príncipe austriaco a la cabeza, Maximiliano de Habsburgo.

Juárez luchó por defender el gobierno republicano y después de tres años de esfuerzos — que culminaron con la expulsión de los franceses y la muerte del pretendido emperador — fue electo nuevamente presidente. Con esa investidura murió, en 1872, cuando trataba de fortalecer las facultades del Ejecutivo y así llevar a cabo su anunciado programa de **reforma administrativa**. Sin embargo, este intento fue parcialmente logrado por su sucesor (Lerdo) — quien restableció la Cámara de Senadores —, y fue consumado al extremo — de hecho — por Porfirio Díaz, quien ocupó la Presidencia por espacio de 33 años, de 1876 a 1911, después de haber derrocado a Lerdo cuando éste pretendía reelegirse.

Durante la prolongada dictadura de Porfirio Díaz el gobierno se dedicó básicamente a **promover la construcción de la infraestructura** necesaria (carreteras, ferrocarriles, plantas eléctricas y obras públicas) para propiciar la penetración del capital extranjero con la idea de desarrollar y modernizar el país (5). Con esos objetivos en mente, se llevaron a cabo en **esa época importantes reformas administrativas** básicamente técnicas (6), parciales y de carácter incremental (7), como la institución del presupuesto anual (8), clasificado en ramos y partidas y la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Pero la ausencia de participación política, y las Injusticias cometidas en contra de la población nacional en el intento de capitalizar

al país y atraer la inversión extranjera, motivaron un nuevo y profundo movimiento revolucionario popular contra la dictadura de Díaz y los grupos privilegiados que éste había favorecido - principalmente los grandes terratenientes - que se prolongó a lo largo de siete años (1910-17) y costó cerca de un millón de vidas. Al triunfo de las fuerzas populares (1917) se elaboró una Constitución que impuso nuevos objetivos de carácter económico y social al Estado mexicano y sentó las bases para convertir al gobierno federal - desde entonces legalmente con un Ejecutivo fuerte — en un instrumento encargado del mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población no sólo en el aspecto económico, sino en el político, social y cultural (9).

Para cumplir los nuevos objetivos del Estado, **se hizo necesaria la creación de una nueva** y más compleja administración pública. Fue así que en 1917 se llevó a cabo la primera *transformación técnica* (10), *comprehensiva* (11) - si bien *incremental* (11) y no *programática* (10) - del Ejecutivo Federal, al crearse constitucionalmente un nuevo tipo de órgano dependiente del Presidente : los *Departamentos Administrativos*. Bajo esta denominación se establecieron organismos distintos a las Secretarías de Estado -- sus titulares no serían políticamente responsables ante el órgano legislativo - para encargarse de la provisión de diversos servicios de apoyo, comunes a todo el Sector Público, tales como las adquisiciones y los abastecimientos del gobierno (1917), el control administrativo y contable de las actividades gubernamentales (1917), las estadísticas (1922), el presupuesto (1928), la protección de los trabajadores (1932) y la reforma agraria (1934).

Adicionalmente, en los últimos 55 años, el Ejecutivo Federal recurrió en forma creciente a nuevas formas de acción para cumplir los objetivos que tiene asignados: los organismos **descentralizados o las empresas de participación** estatal y los fideicomisos, entre otros. Así ha incrementado su complejidad y tamaño hasta llegar a contar, actualmente con más

de 850 organismos (12). Este crecimiento a su vez, ha exigido diversos intentos de lograr una más eficaz coordinación de las entidades **públicas, así como el establecimiento de sistemas** institucionales de modernización administrativa (13) que busquen permanentemente **el incremento de la eficacia. Entre estos intentos**, cabría destacar los siguientes :

1. El *Departamento de Contraloría*, que funcionó de 1917 a 1934 y que tuvo, entre otras atribuciones, la de realizar estudios tendientes al mejoramiento de la Administración Pública.

2. El *Departamento del Presupuesto de la Federación*, que funcionó de 1928 a 1932, dependiendo directamente del Presidente, **estuvo encargado de «estudiar la organización** administrativa y coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los **servicios públicos».** Estas funciones fueron absorbidas en 1932 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3. Las llamadas *«comisiones de eficiencia»*, que funcionaron durante cierto tiempo en **algunas dependencias encargadas de racionalizar el aprovechamiento de sus recursos.**

4. La *Comisión Intersecretarial*, creada en 1943, a la que se le encargó « formular y llevar a cabo un **plan coordinado de mejoramiento** de la organización de la Administración Pública, **a fin de suprimir servicios no indispensables**, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el Erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos o.

5. La *Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa*, creada en 1946, que **tenía, entre otras, las funciones de órgano** central de Organización y Métodos, con el fin de « coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias, hacer estudios de macroorganización, **sugerir al Jefe del Ejecutivo** medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública y asesorar en la materia a las entidades gubernamentales que lo solicitaran o. Esta Secretaría realizó varios análisis

sobre los principales problemas de la estructura y funcionamiento del Gobierno Federal, pero careció del apoyo suficiente para cumplir cabalmente los objetivos que tenla señalados.

6. En la etapa de 1950 a 1964 se hicieron algunos intentos de reforma individual en algunas dependencias como el Banco Central y las Secretarías de Comunicaciones, Obras Públicas y Defensa Nacional. Estos intentos no repercutieron en el resto del Sector Público que, por su parte, sufrió un crecimiento de tipo incremental. Las Unidades de Organización y Métodos que en ese lapso se llegaron a crear en algunas entidades públicas, por lo mismo, nunca rebasaron el ámbito de sus respectivas instituciones.

7. En virtud de la más reciente versión de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo que entró en vigor en 1958, la facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público en su conjunto pasó, de la Secretaría de Bienes Nacionales (cuyo nombre cambió a Secretaría del Patrimonio Nacional) a una nueva, la de la Presidencia. Sin embargo, no fue sino hasta el 9 de abril de 1965 cuando se estableció en dicha Secretaría la Comisión de Administración Pública (CAP), integrada por los directores de Planeación, Gasto Público, Inversiones y Consulta Jurídica de la propia dependencia.

Con este paso se marca el inicio del proceso actual de reforma que pretende obedecer a las siguientes características ; constituir un proceso *técnico y programático* (14), *innovador* (15), *comprehensivo* (15), *permanente* (16), y de *estrategia flexible* (15), tendiente a conseguir una respuesta *orgánico-adaptativa* (16) de la maquinaria administrativa existente, ante las nuevas condiciones y problemas que plantea el nivel de desarrollo que ha alcanzado el país en sus últimos 50 años. de estabilidad y **crecimiento sostenido**.

El momento actual

Al tomar posesión de su cargo como Presidente de México, en diciembre de 1970, Luis Echeverría mostró de inmediato un interés

directo en promover las reformas estudiadas y propuestas por la CAP. Sin embargo, subrayó que, más que cambios estructurales formales, el país requería un *cambio en las actitudes*. Por esta razón se propició una amplia base de participación, consenso y trabajo en equipo, tanto entre los propios funcionarios públicos, como entre éstos y los sectores organizados de la población. En enero de 1971, se convocó a una reunión ministerial sobre reforma administrativa, cuyo resultado fue la promulgación de los acuerdos presidenciales del 28 de enero y el 11 de marzo de 1971, que fijaron las *bases operativas* del actual programa de reforma administrativa del Ejecutivo Federal (17).

A fin de contar con un órgano más adecuado para llevar a cabo las funciones de coordinación global de la reforma, la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General de Estudios Administrativo. y la Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social. La primera, que inició sus funciones el 10 de febrero de 1971, sustituyó a la CAP, que había venido operando durante poco más de cinco años. Esta Dirección procedió a elaborar un *marco global de referencia* y un *programa operativo de reforma* — con fundamento en los diagnósticos e investigaciones elaborados hasta esa fecha — y, al propio tiempo, comenzó a vincularse con los responsables de las CIDAs y UOMs del resto de las dependencias, para propiciar una adecuada infraestructura de participación y comunicación.

El marco global de referencia o modelo de reforma

El marco de referencia para el actual programa de reforma partió de la idea de que el Poder Ejecutivo cuenta ya, para el cumplimiento de las vastas tareas encomendadas al Estado, con un aparato burocrático constituido por un complejo conjunto de órganos — más de 850 —, si bien éstos están estructurados, jurídica y administrativamente, de **diversas maneras, bajo distintas denominaciones. Más que una tarea incremental parecerla requerirse de un esfuerzo de coordinación y aumento de productividad.**

Ahora bien, de estos órganos, algunos desarrollan funciones de prestación directa de servicios o de producción de bienes, mientras que otros tienen a su cargo funciones de apoyo, coordinación y vigilancia para la acción **gubernamental en su conjunto (aunque hay algunos casos de frontera, en que una misma entidad se encarga a un tiempo de realizar ambos tipos de actividades)**. Se distinguieron - para efectos de análisis - por una parte, las *actividades-fin* del gobierno, bien sea de **carácter social, económico, político o cultural**, agrupándolas, convencionalmente en lo que los economistas llaman *sectores de actividad*, y por la otra, las *actividades de apoyo*, o sean las que están destinadas principalmente a **prestar auxilio técnico o administrativo a las demás** (son sistemas comunes de apoyo : programación, presupuesto, reforma administrativa, estadística, compras, contabilidad, etc.) (18).

Se considera que solamente son administrables (19) las instituciones, mientras que los **sistemas macroadministrativos o globales - tanto los de carácter operativo sectorial como los de actividades de apoyo** comunes a dos o más dependencias — solamente son *e gobernables*», en la medida en que pueden orientar, coordinar y evaluar sus actividades.

Cada uno de estos campos o subsistemas (las *instituciones*, los *sectores* y los *sistemas de apoyo*), debe entenderse como parte de un *sistema mayor* que es la administración pública, y que debe procurar actuar de una manera homogénea y coherente.

De aquí que el esquema de análisis se haya orientado a la revisión de los cambios que **se requieren tanto a nivel de a) instituciones, b) sistemas comunes de apoyo administrativo, e) sectores**, así como d) *del conjunto total de la administración pública*, conforme a las estrategias y prioridades que señalarla en cada caso el Titular del Ejecutivo Federal

El estudio de cada una de las instituciones desde el punto de vista interno — **considerándolas como un universo total en sí mismas**

- **se dio en llamar microadministrativo, y en cambio el análisis de la acción de dos o más dependencias - tanto sectorial como sistérmicamente consideradas - se ha denominado macroadministrativo,**

Como no se les concibe en términos de acción aislada o unilateral, a las dependencias que tienen a su cargo la coordinación de a) un sector de actividad o de b) un sistema de apoyo, al elaborar o llevar a cabo sus programas de reforma se ha previsto que dichas entidades analicen y tomen en cuenta la complejidad de sus *interrelaciones* con el resto de las entidades gubernamentales, a fin de contribuir efectivamente a la eficacia de la administración pública en su conjunto.

El Plan Global de Reforma Administrativa

De acuerdo con estos lineamientos, la programación actual de la reforma se inició con la investigación y el análisis de la estructura y el funcionamiento - tanto en el enfoque macro como en el microadministrativo - del aparato burocrático estatal. Se investigó cuántas dependencias lo integran, así como cuáles de ellas operan dentro de cada sector de actividad (agropecuario, salud, comunicaciones, industrial, etc.) y cuáles tienen asignadas funciones normativas y de coordinación o de control en los sistemas administrativos de apoyo comunes a varias dependencias (programación, presupuesto, estadística, personal, adquisiciones, control, entre otros).

Esto permitió, a su vez, la formulación de un diagnóstico general - basado en el Informe de la CAP de 1967 - con miras a caracterizar el desarrollo y complejidad actuales de la Administración Pública, en el que se señalaron los campos en los que se ha avanzado considerablemente, así como aquellos en los que aún se requieren cambios fundamentales. En cuanto a estos últimos, se procuró señalar los problemas principales, intentando, siempre que fue posible, su jerarquización y cuantificación.

Cumplida la elaboración del diagnóstico, **se hizo necesario contar con un programa global de reforma** (20), que fijase los objetivos

generales, los enfoques y las políticas a seguir en el corto, mediano y largo plazos, al mismo tiempo que permitiera una clara designación de los responsables de cada área o proyecto,"

Así, el programa quedó finalmente integrado con los componentes y directrices que a continuación se enuncian.

Propósitos y objetivos

La reforma administrativa, como un esfuerzo permanente y sistemático, pretende conseguir una respuesta orgánico-adaptativa (21) del sector público en todas sus áreas y niveles a las tareas que tiene encomendadas. Por ello, sus propósitos son: entre otros: a) **incrementar la eficacia y la eficiencia de las entidades gubernamentales** mediante el mejoramiento de sus estructuras y sistemas de trabajo, a fin de aprovechar al máximo los recursos con que cuenta el Estado para cumplir debidamente sus atribuciones; b) **responsabilizar**, con la mayor precisión posible, a las instituciones y a los funcionarios que tienen a su cargo la coordinación y ejecución de las acciones públicas; c) **simplificar, agilizar y descentralizar los mecanismos** operativos de esas entidades, acelerando y simplificando los trámites; d) **procurar que el personal público cuente con las habilidades necesarias para cumplir adecuadamente sus labores**, mediante programas de capacitación y motivación buscando generar una clara conciencia de servicio, así como una actitud innovadora, dinámica y responsable, y e) fortalecer la coordinación, la colaboración y el trabajo en equipo como política de Gobierno, para terminar con la insularidad y falta de coordinación.

El proceso de reforma administrativa no es un fenómeno de naturaleza mecánica; se basa fundamentalmente en valores humanos y exige ciertos comportamientos (decisiones, apoyo, asignación de recursos, actitudes participativas e innovadoras y buena voluntad de la opinión pública, entre otros). Debe por lo mismo señalar con claridad los beneficios directos que pueden esperar los seres humanos que participen en este esfuerzo, así como las res-

ponsabilidades que a cada quien, a cada nivel, habrán de corresponder.

Así, más que el intento de una mera eficiencia o racionalización en abstracto del aparato gubernamental, los objetivos del programa de reforma administrativa se orientan a atender demandas específicas planteadas, tanto por los gobernados, como por los propios servidores públicos. Se persigue así desarrollar una administración pública que permita:

a) *Al Presidente de la República*, llevar a cabo con la mayor eficacia posible los objetivos y programas por medio de los cuales desempeña sus atribuciones constitucionales, principalmente los relacionados con la actual estrategia del desarrollo económico y social.

b) *A los responsables de las instituciones públicas*, contar con estructuras y sistemas que les permitan el mejor cumplimiento de los objetivos y programas que tienen encomendados, aprovechando al máximo los recursos humanos, materiales y financieros con que cuentan, fortaleciendo la coordinación, la participación y el trabajo en equipo.

c) *A los trabajadores al servicio del Estado*, desempeñar sus actividades al amparo de un sistema de personal moderno y equitativo que, tomando en cuenta sus conocimientos, aptitudes y antigüedad, se preocupe por generar en los servidores públicos la actitud y la preparación que reclama el actual desarrollo del país,

d) *A los ciudadanos y a la sociedad en general*, su constante mejoramiento económico, social, político y cultural, así como una atención eficiente en los asuntos que tengan que tramitar y en los servicios que tengan derecho a demandar ante las dependencias públicas.

Los programas que integran el plan global

El plan global pretende garantizar que, al llevarse a cabo la revisión microadministrativa de cada institución, no se desconozca la necesidad de analizar y reformar los sistemas y sectores macroadministrativos, siempre que

sea posible, con criterios uniformes y coherentes y aprovechando las experiencias que se hayan dado en la realidad nacional.

Para ello, las *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal, 1971-1976*, plantearon la conveniencia de **agrupar las acciones en once grandes programas** de tipo macroadministrativo: el primero de ellos se refiere a la instrumentación de la **infraestructura del sistema mismo de reforma administrativa. Los siguientes nueve — que fueron enunciados siguiendo la secuencia de los procesos del ciclo administrativo (planeación, organización, integración de recursos, dirección, control) — se relacionan con la racionalización de los sistemas de apoyo (auxiliares y asesores) para la administración (programación, presupuesto, personal, estadística, organización y métodos, contabilidad, etc.)** El programa número once está dedicado a buscar la sistematización y coordinación de **las acciones con criterios sectoriales o regionales**, de acuerdo con los lineamientos y las prioridades que señale el programa de desarrollo que se está integrando actualmente.

Estrategias

En la implantación de las medidas contempladas por el plan global, se recomendó tomar **en cuenta algunas consideraciones derivadas de las experiencias recogidas en los intentos y esfuerzos anteriores. Los principales se enuncian a continuación.**

1, *El Plan Global es sólo un marco de referencia para dar coherencia a los proyectos específicas.* La estructuración convencional de los once programas no se hizo sólo con la **idea de establecer una secuencia necesaria o rígida de prioridades, actitud que suelen adoptar algunos estudiosos de la administración. Por el contrario, se partió de la conciencia de que, en la realidad, la acción reformadora se lleva a cabo por medio de proyectos específicas que únicamente se refieren a partes de las áreas de estudio y que no siempre pueden realizarse simultáneamente, ni en un solo intento.**

Así, el programa global habrá de concebirse, **básicamente, como un marco de referencia que sirve para: coordinar y aprovechar mejor la participación y los esfuerzos de todos aquéllos que intervienen en las tareas de reformar a la administración pública; otorgar coherencia a las acciones individuales; evitar duplicaciones y contradicciones; señalar responsabilidades precisas para los distintos campos de reforma, y especificar objetivos, metas y políticas globales para orientar los proyectos específicos.** Ahora bien, esto no significa aceptar que la conveniencia de atacar puntos diversos lleve a hacerlos en forma incoherente. Al contrario, se busca que, aunque las acciones específicas estén separadas en el tiempo y en el espacio, las reformas individuales sean complementarias **entre sí y contribuyan a la eficiencia del conjunto.**

2. *No esperar a tener todo el paquete de reformas acabado para echarlo a andar.* No se debe esperar hasta que se tenga un **paquete completo de reformas de gran impacto para ir realizando los proyectos específicos del programa.** Esta ha sido la costumbre en países **en donde la reforma administrativa es sólo una bandera política coyuntural, con la idea de darle una solemne inauguración, pero que lamentablemente no suele llegar muy lejos.** Por el contrario, al identificarse los problemas **concretos, debe dárseles soluciones inmediatas y desarrollar en paralelo los diagnósticos y las formulaciones de programas de aquellas otras reformas que requieren un mayor tiempo de maduración o conviene esperar a coyunturas políticas más propicias.**

3. *Dar a cada reforma el ritmo y la prioridad que requiera.* **La secuencia diagnóstico-programación-ejecución no puede tener el mismo ritmo para todos los casos.** Existen áreas que han sido analizadas y conocidas **suficientemente y que pueden empezarse a revisar de inmediato; en tanto que otras todavía requieren una fase de investigación aún más dilatada.** La existencia o no de suficientes recursos — **sobre todo humanos - constituye un factor fundamental para señalar prioridades.**

4. *Procurar que los proyectos sean viables políticamente.* No debe dejar de tenerse presente que la instrumentación de los proyectos y de las acciones concretas de reforma ha de **obedecer siempre a decisiones políticas** concretas que habrían de tomar en cuenta la viabilidad y la oportunidad para llevarlos a cabo.

5. *Buscar reacciones en cadena. Se debe procurar al principio, y siempre que sea posible, instrumentar proyectos que puedan tener un efecto multiplicador, que los constituya en polos de acción y fuentes generadoras de nuevas y más ambiciosas acciones.*

6. *Evitar reformas meramente formales.* Las tradicionales reformas a leyes y reglamentos — cuando éstas no se traducen en realidades concretas — generan desconfianza e incredulidad en el proceso de reformas. Por esta razón conviene comenzar por echar a andar aquellas reformas que no requieran necesariamente un cambio de disposiciones legales, si bien esto no impide que, conforme los proyectos se vayan desarrollando, se puedan indicar las modificaciones que requieran las normas jurídicas que fundamentan la actividad pública (de ser necesario incluso modificaciones constitucionales). Lo que principalmente se busca es que las reformas sean realmente efectivas y no que sólo queden en meras intenciones formalmente señaladas.

7. *Evaluar periódicamente los avances.* Es de fundamental importancia la evaluación continua del avance de las reformas. Esto habrá de llevarse a cabo mediante comparaciones periódicas de las situaciones alcanzadas, confrontándolas con el marco de referencia y con el programa originales. La ausencia de una evaluación sostenida ha propiciado que, en ocasiones, proyectos bien concebidos e **inaugurados con mucho aliento se desviarán** o perdieran fuerza en el camino. Al no retroalimentarse el proceso, la porfía y la constancia se pueden desgastar y toda nueva idea acaba por considerarse irrealizable. No basta tampoco reunir información de lo realizado y tener

conciencia de las desviaciones ocurridas, sino que deben poder adoptarse las medidas correctivas pertinentes.

8. *Tener la suficiente flexibilidad.* El marco de referencia no debe ser tan rígido que no pueda adaptarse a los cambios que se vayan presentado en la realidad — y que muchas veces son el resultado de los éxitos o tropiezos que vayan encontrando los programas mismos de reforma. Tampoco quiere esto decir que el marco original deba ser desechado o modificado hasta convertirlo en algo totalmente inútil, sino sólo que no debe ser observado tan rígidamente que se convierta en dogma inoperante y por ello en un obstáculo mayor para las reformas posibles.

9. *Procurar la institucionalización de los mecanismos de reforma.* La actitud adaptativa requiere, como proceso técnico-político permanente que es, y que debe retroalimentarse **de una manera constante, de mecanismos e instrumentos** que permitan su institucionalización dentro de la maquinaria burocrática de una sociedad que no quiere cerrarse al cambio. Sólo así el proceso de reforma puede concebirse como una tarea sistemática y permanente, cuyos resultados puedan considerarse siempre como punto de partida para nuevas **mejoras.**

Principales resultados alcanzados

En cuanto a los logros alcanzados hasta la fecha, podría considerarse que durante 1971 los trabajos se orientaron básicamente a la concepción del sistema mismo de reforma, elaborando los programas y las bases legales, estableciendo los comités técnicos consultivos e instituyendo las Comisiones Internas de Administración, las Unidades de Organización y Métodos y las Unidades de Programación a que se ha hecho referencia. El periodo 1972-1973 se dedicó a la instrumentación y consolidación de los mecanismos reformadores. Todas las 21 dependencias centrales y por lo menos 32 de las más importantes del sector descentralizado o de participación estatal tienen

ya establecido este tipo de mecanismos internos **de reforma, al menos formalmente.**

Al mismo tiempo la Secretaría de la Presidencia - merced al mecanismo de participación señalado anteriormente - ha elaborado manuales, guías técnicas e instructivas para apoyar y consolidar el programa 1 (22) Y ha organizado diversos programas de capacitación para el personal de Organización y Métodos.

↳ La mayoría de las dependencias ha iniciado ya sus reformas en el ámbito interno, si bien con distintas prioridades y complejidades. Las **macroreformas, por su parte, han tendido** básicamente a desarrollarse en cuatro direcciones : a) reformas incrementales (23) es decir de creación de nuevos instrumentos y organismos públicos, para el cumplimiento de **nuevas funciones y para la coordinación de** los aspectos técnicos; b) reformas legales; c) reformas técnicas a los sistemas de apoyo y d) estímulos para la reforma de las actitudes y de las aptitudes de los servidores públicos en todos los niveles.

a) *Cambios incrementales*

La actual administración ha constituido o reorganizado más de 50 organismos destinados básicamente a cumplir nuevas funciones, o a coordinar y compatibilizar otras ya existentes pero dispersas, entre los cuales destacan el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores.

b) *Simplificación y coherencia de las normas legales*

Por lo que se refiere a bases jurídicas para propiciar reformas, se han hecho cambios en varias normas orgánicas del Poder Ejecutivo: en la *Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal*, se mejoraron los instrumentos de control de este importante sector y se incluyeron las empresas de participación estatal minoritaria y los fideicomisos; en la Ley Orgánica del Ejecutivo (llamada de Secretarías y Departamentos de Estado), se reformaron los

artículos 26 y 28, con el fin de permitir una **más expedita delegación de facultades** por parte de los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado, y diversas leyes orgánicas de otros organismos existentes, tales como la de Reforma Agraria, Aguas, de Petróleos Mexicanos, del Instituto Mexicano del Seguro Social, y otras.

e) *Reformas técnicas a los diversos sistemas de apoyo*

Algunos sistemas de apoyo, como el de Organización y Métodos, el de Orientación e Información al Público, el de Sistematización de Datos, entre otros, estaban formados por unidades aisladas que trabajaban en diversas **dependencias, sin relación ni comunicación** entre sí; el otorgamiento de bases jurídicas **común para estas tareas, así como la constitución** de comités técnico consultivos para integrar estas unidades ha dado ya importantes resultados. En otros sistemas administrativos, como el de presupuesto, pago a proveedores gubernamentales y control de las adquisiciones públicas, se llevaron a cabo reformas técnicas y de procedimientos para racionalizar sus labores y coordinar mejor las tareas de las unidades periféricas.

d) *Reformas específicas en el sistema de recursos humanos*

Con el fin de impulsar el cambio de actitudes y el mejoramiento de las aptitudes de los **recursos humanos al servicio del Estado**, se estableció la Comisión de Recursos Humanos del Sector PÚBLICO, encomendándosele la **coordinación de las disposiciones sobre la materia que se manejan en forma dispersa en las** distintas dependencias, así como el estudio de **las mejoras que sea necesario imprimir a este sistema. Ya se han iniciado reformas técnicas** y de procedimientos en los sistemas de capacitación y remuneración; se ha empezado por simplificar el catálogo de empleos — que databa de 1936 —, se ha iniciado el levantamiento de un censo de empleados públicos y se ha creado un mecanismo de coordinación para las tareas de capacitación de empleados de base de las distintas dependencias (Servicio Civil).

Obstáculos encontrados

Por lo que se refiere a los obstáculos que habrán de presentarse y se están presentando ya a las tareas de reforma, es posible definir **la persistencia de diversos factores, que, como ha ocurrido en otras épocas y lugares, tienden a presentar escollos de importancia a estos esfuerzos. Esto es lógico, porque toda reforma siempre afecta el equilibrio preexistente de un sistema. Estos factores provienen esencialmente de dos causas fundamentales :**

A. *Problemas de carácter estructural.* B. *Resistencias debidas a actitudes o aptitudes humanas inadecuadas.*

A. Entre los problemas *estructurales*, podemos mencionar como los más importantes:

1. *Falta de un programa formal de desarrollo nacional.* Si la reforma administrativa debe seguir las prioridades del programa de desarrollo para no caer en una simple búsqueda de la « **eficiencia por la eficiencia** », es requisito indispensable que exista formal o inequívocamente un programa de desarrollo. Como éste no ha sido elaborado formalmente, el propio **programa de reforma administrativa está concebido para ser el generador de los mecanismos programadores** (ver *supra*, programas I, H, III, IV, YX). Pero hasta en tanto no se cuente con un programa formal de desarrollo, se corre el riesgo de que las acciones específicas de reformas administrativas no siempre se orienten en función de las prioridades que deberían surgir del plan de desarrollo.

2. *Carencia de un mecanismo efectivo de compatibilización de las reformas individuales.* Al no existir un programa de desarrollo que establezca las prioridades, resulta todavía difícil someter las reformas incrementales y técnicas que genera el programa de reforma administrativa dentro de cada dependencia a un procedimiento de compatibilización. En lo **formal existe ya el mecanismo para controlar las reformas del sector público y cuidar que éstas sean compatibles entre si, obedeciendo a una condición de coherencia gubernamental.**

Pero aún no fluye por este instrumento la mayor parte de los proyectos de reforma (24).

3. *Agudización de las desigualdades entre las instituciones públicas.* Por las razones anteriores, se corre un gran riesgo de que las diferencias y desequilibrios estructurales existentes entre *distintas* entidades — básicamente diferencias técnicas y de recursos — pudieran provocar que las estructuras más anacrónicas y relativamente más deficientes sean las más limitadas en sus intentos y posibilidades de reforma. Se generaría así un círculo vicioso, en el que la incapacidad anteriormente mostrada por alguna dependencia se tomaría como razón para negarle sistemáticamente mayores recursos, los cuales puede requerir para poder emular y sincronizarse con otras estructuras más modernas y eficientes.

4. *Aumento en la duplicación de responsabilidades.* De no existir el mecanismo de regulación propuesto, se puede acentuar la duplicación de funciones so pretexto de la reforma, ya que las nuevas responsabilidades y funciones no siempre se habrán de establecer programática y racionalmente entre las dependencias públicas. La multiplicidad y concurrencia de funciones que caracterizan la acción administrativa, propician que las estructuras relativamente más eficaces y con mayores recursos intenten colmar — de hecho — los vacíos o inacciones que, por falta de recursos, dejan las menos eficaces aunque cuenten con las facultades formales para ello, incrementándose con ello las desigualdades que se tratan de corregir. Esto distorsionaría incluso la filosofía misma del programa de reforma.

5. *Insuficiencia de los recursos que requieren las tareas de reforma.* No se cuenta todavía con suficientes recursos humanos preparados y con experiencia para apoyar en todos los campos programados el actual programa de reforma. Sin embargo existe una «masa crítica» de técnicos y especialistas que pueden echar a andar el programa de reforma y preparar a más técnicos y expertos que se requieren para consolidarlo. Por ello, se está promo-

viendo en las Universidades del país el estudio de la administración en general y de la administración pública en particular. A esta **insuficiencia de recursos humanos se agrega en ocasiones la dificultad que hay en algunas instituciones para establecer o integrar adecuadamente sus instrumentos orgánicos de reforma, por falta de recursos financieros, de espacio o de equipos suficientes.**

6. Mecanismos de decisión excesivamente centralizados. La tradición burocrática se ha caracterizado por el profundo arraigo en la centralización de las decisiones y el crecimiento incremental de los tramos del control. Así, de las más de 850 dependencias públicas existentes, **un buen número acuerda directamente con el Presidente de la República, dificultando y congestionando su labor con un tramo de control tan extenso.** Por su parte, la tendencia a las reformas incrementales en las instituciones expande también los tramos de control **de sus funcionarios internos, lo cual se traduce en concentración de los asuntos de rutina a nivel de los más altos funcionarios y ello, por lo general, les impide dedicar el tiempo suficiente a la programación y evaluación de sus tareas y sobre todo a los programas de reforma administrativa.**

B. Las principales *resistencias humanas* que se han presentado se deben básicamente a :

1. *Falta de información.* La incertidumbre, normal al inicio de todo programa de reforma, **la ignorancia respecto a los objetivos, los medios, la metodología y la estrategia del actual programa, pueden llevar al temor de que la reforma administrativa pueda ser sólo un pretexto para ceses masivos de personal, buscando «economías» o «eficiencias» en abstracto, o por razones políticas de los nuevos cuadros.**

2. *El estilo tradicional de administración.* La estructura tradicional centralizada (ver *supra*, problemas estructurales) favorece la subsistencia de un estilo de dirección predominantemente paternalista o personalista, Todo ello impide que se acepte fácilmente la conveniencia

de delegar funciones, porque los jefes pueden creer que con ello pierden «autoridad» y «control».

3. *El excesivo congestionamiento de los altos niveles.* Lo anterior origina a su vez que los más altos funcionarios, sobre todo en algunas dependencias fundamentales, **por una parte se vean recargados de decisiones rutinarias, lo cual les impide tener tiempo suficiente para hacerse cargo de los problemas de la reforma y, por la otra, pretendiendo una mayor coordinación gubernamental, ocupen un número excesivo de posiciones ejecutivas o directivas en comités y comisiones intersecretariales o de control de organismos.**

4. *Actitudes no participativas, Por las razones anteriores, se tiende a no delegar responsabilidades en niveles inferiores, lo que, aunado a la inercia burocrática, genera actitudes no participativas en los niveles medio y operativo del sistema y origina anomia o indiferencia hacia los esfuerzos reformadores, así como reticencia para asumir responsabilidades.*

5. *Persistencia de expectativas negativas tradicionales.* Para justificar las actitudes no participativas y reforzar la inercia del sistema, se originan rumores y desconfianzas que se traducen en frases tales como; «nunca se podrá acabar con el burocratismo », « siempre privará la improvisación », «es imposible acabar con la corrupción », etc.

6. *Existencia de intereses creados.* Finalmente, debe preverse también la posibilidad de la resistencia u oposición franca a las reformas, cuando éstas afectan los privilegios e intereses creados de diversas personas o grupos que pueden estar tanto dentro, como fuera de la administración. En estos casos sólo opera la franca decisión gubernamental de no aceptar intereses individuales sobre los colectivos y enfrentarse con determinación a estos obstáculos.

Ante todos estos obstáculos, el programa de reforma plantea varias vías de solución : para los obstáculos estructurales, los once programas de reforma; a las resistencias actitudinales, cambiarlas siguiendo una política

de amplia información, sensibilización y persuasión; por lo que se refiere a la ignorancia o la falta de aptitudes suficientes para laborar dentro de sistemas modernos de administración, capacitar a todo aquél que lo necesite. Pero ante los privilegios y los intereses creados, sólo cabe la fuerza y la decisión que supone el apoyo político que otorguen a la reforma los niveles políticos.

CONCLUSIONES

1. La reforma administrativa que se pretende llevar a cabo actualmente en México, como ocurre con otros países latinoamericanos que tienen programas similares en marcha, puede decirse que cuenta ya con un modelo de análisis, con diagnósticos completos, con un programa global, con lineamientos de estrategia para su implantación y con instrumentos legales y orgánicos para llevarla a cabo.

También se puede pensar que en México ya existe una «masa crítica» de especialistas en administración que puede asegurar el despegue existos o del programa de reforma. Pero además hay que destacar el apoyo político que ésta ha recibido y el profundo espíritu de participación y compromiso de todos los servidores públicos, que se intenta caractericen el actual programa.

2. La inercia ha sido rota y ya están en marcha reformas y conceptos administrativos de variable importancia. Pero si el proceso de programación del sector público sigue enfrentando los obstáculos que se ha visto obligado a encarar, es muy posible que a corto y mediano plazos se realicen predominantemente reformas técnicas e incrementales y, sólo en un lugar secundario, reformas programáticas como las que se previeron en el programa XI.

3. Las reformas macroadministrativas de gran alcance como, por ejemplo, una reestructuración de toda la maquinaria gubernamental, no serán fáciles de realizar a corto plazo a menos que se tornara comparable el costo político que estas medidas implican con el que implicaría no realizar los aspectos más importantes del programa de gobierno. Las coyunturas políticas para este tipo de medidas suelen presentarse, por lo general, al cambio de gobierno (cada seis años). Por ello es posible que, antes de 1976, no se puedan producir reformas más trascendentales de este tipo.

4. Por otra parte, mientras no funcione debidamente el mecanismo de autorización o compatibilización de las medidas de reforma interna de las dependencias (o más bien, de autorización de costos de proyectos de reforma para integrar programas anuales), se corre el peligro de dispersar los esfuerzos reformadores en muchas mini reformas incrementales aisladas y caer, incluso, en una crisis de cambios semejante al «movimiento browniano» de la física.

5. Por ello, de la mayor o menor solidez : a) en la institucionalización de los instrumentos de reforma (y programación); b) en las actitudes innovadoras y participativas que se generen verdaderamente en los niveles de decisión política, y e) de la sensibilización que llegue a despertarse en todos los niveles administrativos, depende que en los próximos diez años pueda o no observarse una transformación fundamental del aparato administrativo público del gobierno federal mexicano, tanto por lo que se refiere a sus estructuras orgánica y funcional, como en su propio mecanismo de autoestimación y evaluación del cumplimiento de los objetivos y valores que se le ha encomendado conseguir, e incluso del enfoque que utilice al interpretar estos objetivos y valores.

(1) Para efectos de este trabajo, se parte de la idea de que una reforma administrativa debe ser concebida como un proceso permanente (Cohen, Allan R., e *The Human Dimensions of Administrative Reform, Development and Change*, The Hague, Vol. 11, No. 2, 1970-71, pp. 74-75), que tiende, en lo fundamental a hacer de la administración un instrumento mejor para la consecución de las metas públicas de una sociedad (Lee, Hahn-Been, e *Bureaucratic Models and Administrative Reforms, D & Ch*, Vol. 11, No. 2, 1970-71, p. 52). Que se trata de un proceso de transformación administrativa «artificial», deliberadamente «inducido», en contra de las resistencias que encara» (Caiden, Gerald, *Administrative Reform*, Penguin Press 1969, p. 65) Y que se dirige a transformar «los aspectos fundamentales del sistema administrativo» (Dror, Yehezkel, e *Strategies for Administrative Reform, D & Ch*, Vol. 11, No. 2, 1970-71, pp. 20-21). El calificativo de reforma de fondo o mayor ha sido considerado por las Naciones Unidas como aplicable a aquellos «esfuerzos especialmente destinados a inducir cambios fundamentales a los sistemas de administración pública por medio de reformas en el sistema o, por lo menos, por medio de medidas para el mejoramiento de uno o varios de sus elementos claves» (*Conclusiones del Seminario Interregional de Fa/mer, Brighton, octubrenoviembre de 1972*). Se acepta asimismo la conveniencia de diferenciar, convencionalmente, los términos de *eficacia* y *eficiencia*, dando al primero de estos términos la connotación de *evaluación del mayor o menor logro de los objetivos propuestos*, que no siempre son de índole económica; y al segundo, la de *medición de la productividad o relación costo-beneficio (insumo-producto)*, es decir, una medición en términos fundamentalmente económicos. (Ver Fernando Solana, e *La Reforma Administrativa en el Sector Descentralizado*, *Revista de Administración Pública*, L.A.P., No. 21, así como e *The Journal of Government Management Services*, O & M Bulletin, Whitehall, London, Vol. 27, 1972). Reuniendo estas y otras opiniones de los autores citados, así como las de otros estudiosos, predominantemente mexicanos y latinoamericanos, como José López Portillo, Gustavo Martínez Cabañas, Fernando Solana, Miguel Duhalt Krauss, Ignacio Pichardo, Wilburg Jiménez Castro, Alfan-R. Brewer-Carías y Manuel Rachadell, se ha integrado la siguiente definición, que servirá de base al presente trabajo:

«Se concibe a la reforma administrativa como un proceso permanente, que persigue incrementar la *eficacia* y la *eficiencia* del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado. Tanto de los que coyunturalmente resultan prioritarios como de los que son consustanciales a su propia existencia; bien sea que competan a la administración pública en su conjunto, o bien a algunas de sus áreas principales de acción o de sus instituciones específicas».

Es un proceso que debe ser necesariamente deliberado por parte de las altas autoridades gubernamentales y, si ha de tener éxito en su esfuerzo por vencer las resistencias que vaya encontrando en su camino, debe contar además con *pleno apoyo político* y con una adecuada *estrategia de implantación* que prevea las políticas para tratar con los obstáculos que le opongan los intereses formales e informales que habrán necesariamente de afectarse. Requiere asimismo de la plena *participación* y del *consenso* mayoritario de los servidores públicos, sea cual fuere su nivel administrativo.

Por otra parte, debido a que la administración pública no existe en el vacío, sino que forma parte de un sistema social global y refleja históricamente los valores de dicho sistema, *no debe concebirse la reforma como un fin en sí misma*, sino que debe considerársela como *medio para alcanzar los fines* que se proponga una sociedad organizada jurídicamente. Por esta razón, una reforma administrativa generalmente se encuentra relacionada con otras reformas de carácter social, económico y político. Todo proceso de reforma, *exige* a su vez ser *programado* y *administrado*, esto implica contar con un *modelo básico* y unos *objetivos bien definidos* que le sirvan de marco de referencia, así como de *mecanismos institucionales de operación y de apoyo*, que le garanticen la capacidad científica, técnica-administrativa y política necesaria para poder revisar, evaluar y proponer los sistemas, los procedimientos y las estructuras que vaya requiriendo la administración pública para el adecuado cumplimiento de los objetivos que tiene encomendados.

(2) Según Córdova, Amaldo, (*La Formación del Poder Político en México*, Serie Popular Era. No. 15, 1972, p. 9). durante mucho tiempo el Estado nacional sólo lo era de nombre, e sin control efectivo sobre la población y el territorio, sin autoridad y contenido por una miríada de poderes locales cuya autonomía era el signo indudable de la debilidad de los poderes *centrales*.

(3) La Secretaría de Estado y del Despacho de Guerray Marina, la Secretaria de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos (ya que en aquella época no existía una clara separación entre la Iglesia y el Estado Y. por otro lado, las autoridades eclesiásticas estaban *encargadas de impartir la enseñanza*), y la Secretaria de Estado y del Despacho de Hacienda.

(4) *La administración Pública en la Epoca de Juárez* (1851-1872), segundo tomo, Secretaría de la Presidencia, México, 1973.

(5) Córdova, Arnaldo, *La Ideología de la Revolución Mexicana*. Edil. Era 1973, pp. 16-17 y 68-72.

(6) Lee, Hahn-Been, op. cit.

(7) Dror, Yehezkel, op. cit.

(8) Contemplado en el programa de Juárez (*La Administración Pública en la Epoca de Juárez*, op. cit.)

(9) Arts. 3, 27, y 123 de la Constitución.

(10) Lee, Hahn-Been, op. cit.

(H) Dror, Yehczkel, op. cit.

(12) Esto podría considerarse también como una reforma « incremental », en términos de Dror.

(13) Casi todas estas tentativas fueron « parciales » y « de procedimientos », en términos de Dror y de Lee.

(14) Lee, Hahn-Been, op. cit.

(15) Dror, Yehczkel, op. cit.

(16) Cohen, Allan R., op. cit.

(17) En estos acuerdos se encomendó a los titulares de las dependencias la creación de Comisiones Internas de Administración (eIDAS), auxiliadas por las Unidades de Organización y Métodos (UOMs) y con la asesoría de Unidades de Programación (UP), para vincular así las reformas concretas con los objetivos y metas de las dependencias y con la programación del Sector Público en su conjunto. Estas CIDAs estarían encargadas de plantear, formular y ejecutar las reformas relativas a las esferas de acción de cada dependencia. Asimismo, se delegó en la Secretaría de la Presidencia la compatibilización, promoción, coordinación e implantación en su caso, de las reformas comunes a dos o más dependencias públicas.

(18) Pueden encontrarse antecedentes de este enfoque en Jiménez Nieto, Juan Ignacio, *Política y administración*, Edit. Tecnós 1970, así como en Jiménez Castro Wilburg, *Sistemas prioritarios para la administración del desarrollo*, ICAP 1968, y en Katz, Saul M. « A System Approach to Development Administration », OEA 1965.

(19) Porque cuentan con líneas jerárquicas bien definidas y sus relaciones de dependencia son directas.

(20) Este programa global, que se conoce como *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976*, ha sido ampliamente discutido en diversas reuniones de comités técnico-consultivos, integrados por los jefes de las unidades

de OYM (reuniones plenarias de Oaxtepec, 1971; Atlahuetzfa, 1971; Poza Rica, 1972; México, D.F., 1972; reuniones de evaluación de marzo de 1972, septiembre de 1972 y abril de 1973); por los jefes de las unidades de sistematización de datos (reuniones plenarias de Cooyoc, 1971; Atlahuetzfa, 1971; México, D.F., 1972; Atlahuetzfa, 1973); los jefes de las unidades de administración de recursos humanos, los directores de administración, los directores jurídicos, los jefes de archivos y otros jefes de servicio de todas las dependencias. Su revisión fue motivo del establecimiento de un Comité de Asesores del Programa de Reforma Administrativa, que agrupa a los principales expertos administrativos mexicanos (todos ellos ocupan puestos de responsabilidad en la administración pública) y el 4 de octubre de 1972 se sometió a la consideración del Presidente de la República.

(21) Cohen, Allan R., op. cit.

(22) Se estableció en la Dirección General de Estudios Administrativos un Centro de Documentación e Información para las tareas de reforma, y se han publicado aproximadamente 20 documentos de carácter general, unos para dar a conocer el estado o forma actual del gobierno, como el Directorio de Funcionarios del Gobierno Federal, el Manual de Organización del Gobierno Federal o el Prontuario de Normas Jurídicas aplicables a las Secretarías y Departamentos de Estado; otros para ser usados como punto de partida para las reformas internas de las dependencias, como las guías técnicas para los distintos sistemas de apoyo administrativo, especialmente por lo que se refiere a recursos humanos, adquisiciones, organización y métodos estadística, normas jurídicas, orientación e información al público, almacenes y archivos,

(23) Dror, Yehczkel, op. cit.

(24) Existe desde 1965 un procedimiento que funciona en forma eficiente para autorizar y dar prioridad a los proyectos de inversión de las entidades públicas y que podría tomarse como modelo,

DISPOSICIONES JURIDICAS PARA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (1970-1975)

José CHANES NIETO

Desde el primer mes de su mandato el Presidente de la República, Luis Echeverría, impulsó fundamentales medidas para el mejoramiento de la administración pública federal, al través de iniciativas de ley y de la promulgación de reglamentos, decretos y acuerdos.

De la actividad legislativa de diciembre de 1970, bastaría mencionar la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, las reformas y adiciones a la Ley Orgánica del Banco de México y a la Ley del Seguro Social. las leyes que crean el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, así como la Ley para el Control' por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, además de los decretos que crearon la Comisión Nacional de las Zonas Áridas y la Comisión Nacional de la Industria Azucarera, para corroborar que desde el primer día, el actual régimen ha realizado actos concretos destinados a incrementar su capacidad administrativa a fin de cumplir los objetivos que se ha señalado.

BASES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

El acuerdo presidencial del 28 de enero de 1971 ¹ ordenó, para impulsar la función de reforma administrativa, la creación de comisiones internas de administración (CIDAS) en cada

una de las secretarías y departamentos de Estado, en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el propósito de plantear y realizar las reformas para el mejor cumplimiento de los objetivos y programas de cada uno de ellos, además de incrementar su eficiencia y contribuir, de esta manera, a la del sector público en su conjunto.

También se ordenó en este acuerdo el establecimiento, en cada una de las instituciones mencionadas, de las unidades de organización y métodos, con la atribución de asesorar el planteamiento y la ejecución de las reformas.

Por otra parte, el acuerdo en cita, determinó que la Secretaría de la Presidencia promueva y coordine dichas reformas, haga compatibles los propósitos que por ellas se persiguen, proponga las normas y sistemas que armonicen los trabajos de las instituciones públicas y establezca las comunes a dos o más de ellas.

El acuerdo presidencial del 11 de marzo de 1971 ², dispuso el establecimiento de unidades de programación, que participan en las comisiones internas de administración a fin de que los trabajos de reforma administrativa sean congruentes con los programas de cada institución y con los objetivos que el Ejecutivo Federal determine.

En virtud de las experiencias de los dos primeros años en las tareas de mejoramiento de la administración pública, el acuerdo presidencial publicado el 5 de abril de 1973 determinó que los titulares de las secretarías y departamentos de Estado, deben procurar la mayor atención a su

programa de reforma administrativa con la asesoría directa de las unidades de organización y métodos y de programación. Esta misma atención debe otorgarse en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

En acatamiento a los acuerdos presidenciales citados se han establecido 67 comisiones internas de administración, de las cuales 65 están presididas por los titulares. De las resoluciones adoptadas por estas comisiones, las más significativas versan sobre el mejoramiento de las funciones que constituyen la razón de ser de cada institución.

Igualmente se han establecido 66 unidades de organización y métodos. La mayor parte de las tareas de estas unidades se refieren al estudio de sistemas y procedimientos de trabajo y, en menor medida, a la revisión de funciones y estructura de la organización; con ello se ha buscado corregir las desigualdades técnicas entre las unidades administrativas, los trámites innecesarios, el incumplimiento de las atribuciones y la imprecisa delimitación de responsabilidades.

En relación al mejoramiento de la administración en su conjunto, se han estudiado procedimientos que afectan a varias instituciones, entre los cuales pueden señalarse los relativos a los trámites de importación, los de presupuestos y los de vehículos.

Por otra parte, se recopiló la información referente a las funciones y estructura orgánica de las secretarías, departamentos de Estado y procuradurías, así como de 101 organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Con base en esta información, se han efectuado análisis de funciones y se han publicado los dos tomos del Manual de Organización del Gobierno Federal, uno con los datos de las dependencias directas del Ejecutivo Federal, y otro con los organismos descentralizados y empresas de participación estatal más importantes.

Para el cumplimiento de las tareas de reforma se han establecido también Comités Técnico Consultivos, que facilitan la coordinación, el intercambio de experiencias y un mejoramiento equilibrado de las dependencias y organismos del sector público.

Los comités que funcionan hasta la fecha son los de: organización y métodos, sistematización

de datos, orientación e información al público, administración de recursos humanos, normas jurídicas, correspondencia y archivo, recursos materiales, información y estadística, publicaciones oficiales y desconcentración administrativa.

Entre los principales resultados obtenidos por el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos se encuentran la determinación de los aspectos mínimos que deberán contener los programas de reforma administrativa, la elaboración de las Bases para el Programa de Reforma y de guías técnicas en apoyo a las tareas de dichas unidades.

La reforma al artículo 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado³, publicada el 12 de enero de 1972, previó la obligación de cada dependencia de contar con un reglamento interior en que quedasen definidas las funciones de sus diferentes órganos, y con manuales administrativos en los que se recogiese su estructura orgánica y funcional y se establecieran con claridad los trámites y procedimientos de trabajo, entre otros instrumentos tendientes a mejorar los servicios.

A la fecha han publicado en el Diario Oficial sus reglamentos interiores, las Secretarías de la Presidencia, Turismo, Recursos Hidráulicos, Salubridad y Asistencia, Agricultura y Ganadería, Gobernación, Industria y Comercio, Obras Públicas, Educación Pública y Defensa Nacional.

Uno de los pasos más sólidos del proceso de reforma administrativa es el que se dio con el acuerdo presidencial de 16 de abril de 1974⁴, que dispone la evaluación de las medidas adoptadas en cada institución, por medio de visitas periódicas a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la que informa al titular de la institución y al Presidente de la República, de los resultados de la evaluación, así como de las recomendaciones tendientes a implantar correctivos.

El mismo acuerdo dispone que las Comisiones Internas de Administración deberán presentar a la Secretaría de la Presidencia sus programas y proposiciones globales de reforma, al igual que los proyectos que implican la creación, reestructuración o desaparición de órganos en las secretarías y departamentos de Estado, organismos

descentralizados, empresas de participación estado y fideicomisos del sector público.

De esta manera, se propicia una mayor coordinación y una actualización permanente de los programas globales de reforma y de los específicos de las distintas dependencias. También se podrán determinar los avances, dificultades y obstáculos que enfrenta la función.

Se ha elaborado un programa de visitas de evaluación y se han realizado ya en las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Ganadería, y en la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A., con el resultado inmediato de que dichas dependencias han definido sus programas de reforma y se han determinado tanto los obstáculos internos para el mejoramiento administrativo, como los problemas de coordinación.

DISPOSICIONES PARA PROGRAMAS ESPECÍFICOS

Desconcentración administrativa

El antecedente del actual programa de desconcentración administrativa es el artículo 26 reformado de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estados. Este artículo establecía que los titulares, para la mejor organización del trabajo, podrían delegar en funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades administrativas no discrecionales, para casos o ramos de terminados. En virtud de existir discrepancias sobre lo que debía entenderse por facultades discrecionales, la aplicación de esta disposición se dificultaba, por lo cual se consideró pertinente remover este obstáculo, real o aparente, para proceder a la delegación.

La reforma al citado artículo 26, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 1972, que eliminó el escollo sobre discrecionalidad, no tuvo aplicación inmediata.

En consecuencia, el 14 de octubre de 1972, en el acuerdo reunión de trabajo del Secretario de la Presidencia con el Presidente de la República, se señaló la necesidad de una decisión presi-

dencial para impulsar la delegación de facultades en funcionarios subalternos y, finalmente, la desconcentración de órganos administrativos distribuidos en el territorio nacional.

El 5 de abril de 1973 se publicó el Acuerdo del Ejecutivo Federal' que ordena se realicen los actos que legalmente procedan para implantar la delegación de facultades en funcionarios subalternos y en órganos que operen en el interior de la República. A partir de este acuerdo se han ido precisando los conceptos, claramente diferenciados, de delegación de funciones y desconcentración, y se ha impulsado el actual programa, cuya coordinación está a cargo de la Secretaría de la Presidencia, para facilitar se realice armónicamente y se apliquen criterios unitarios.

El procedimiento seguido para determinar las necesidades de desconcentración comprende el análisis técnico, efectuado por las diferentes instituciones, de las atribuciones y de las funciones que de ellas se desprenden, para determinar la viabilidad de desconcentrarlas y la consulta popular realizada en diversas ciudades para conocer opiniones de los diferentes sectores sobre los servicios y decisiones que necesitan tener cerca.

En cumplimiento de este programa se están llevando al cabo esfuerzos en 19 dependencias y 26 organismos paraestatales. Al efecto se han publicado acuerdos de desconcentración administrativa relativos a las Secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Recursos Hidráulicos y Educación Pública y al Departamento del Distrito Federal.

En cuanto a este último, su Ley Orgánica de 1970, que inició el actual proceso de desconcentración, dotó de amplias facultades de decisión y de prestación de servicios, que anteriormente estaban centralizadas, a las 16 delegaciones administrativas que creó. Además, en cada una de ellas la Procuraduría General de Justicia del Distrito ha establecido Departamentos de Averiguaciones Previas, también con amplias facultades decisorias.

La Secretaría de Obras Públicas estableció los "Centros SOP", con sede en la capital de cada Estado, que cumplen las diversas funciones de la dependencia en forma unificada.

La Secretaría de la Presidencia está creando en cada entidad federativa comités promotores del desarrollo socioeconómico, con el fin de que la inversión pública federal sea determinada considerando la opinión y los programas de las autoridades locales. así como las demandas de representantes de las diversas actividades económicas y **sociales.**

Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. han instalado unidades administrativas con base en nueve regiones. La Secretaría de Recursos Hidráulicos lo ha hecho con una regionalización especial, al igual que Aeropuertos y Servicios Auxiliares. La Secretaría de Relaciones Exteriores ha establecido una Delegación en Monterrey. Nuevo León.

Por otra parte, es pertinente señalar que desde hace tiempo las Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio. Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Transportes. Salubridad y Asistencia, Reforma Agraria. y Turismo. han establecido unidades administrativas en el interior de la República. En estos casos el actual programa se propone incrementar sus atribuciones y apoyar su desempeño.

En suma, con base en las disposiciones señaladas, existe un esfuerzo por alcanzar los objetivos de la desconcentración administrativa, se labora en determinar sus principios y la metodología para su implantación en forma participativa.

Orientación e información

Por acuerdo presidencial de 5 de abril de 1973, se ha impulsado el sistema de orientación e información, tendiente a mejorar la atención al público por parte de las instituciones, en tal forma que toda persona que se dirija a una oficina de la administración pública federal. en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones, encuentre las mejores condiciones de trato y eficiencia.

Se cuenta con 40 unidades de orientación e información al público. Se ha establecido,

igualmente, un servicio telefónico de información en el Distrito Federal.

Por otra parte, se ha formulado un documento sobre los servicios que brinda la administración pública federal en cada una de las entidades federativas, el cual contiene: índice alfabético de dichos servicios; requisitos para su obtención, y directorio de las unidades de la administración pública federal en las diferentes entidades federativas.

Hay que destacar que el sistema se ha ampliado con la participación de algunos Estados, que han procedido al establecimiento de sus sistemas de orientación e información.

Recursos humanos

La administración pública mejora en la medida en que mejoran los hombres que la integran, en que se elevan las aptitudes y la capacidad de éstos para cumplir las funciones específicas que tienen señaladas y también, de manera fundamental, su actitud y su conciencia de servicio. Para lograr ese perfeccionamiento y sentar las bases de un sistema de personal adecuado a las actuales dimensiones y objetivos del sector público, se llevan al cabo programas de capacitación y se adoptan medidas para mejorar la función de administración de personal.

A este respecto el presente régimen se ha caracterizado por su intensa actividad normativa en materia de capacitación vinculándola estrechamente al proceso de reforma administrativa.

El acuerdo de 28 de enero de 1971, ya mencionado. que sentó las bases para impulsar la reforma administrativa, señala en sus considerandos "Que el volumen creciente de los recursos de que dispone el Estado y la complejidad. cada vez mayor de un país en proceso de modernización, exigen niveles óptimos de eficiencia en los trabajos del sector público, para lo que es necesario introducir reformas en sus estructuras y sistemas administrativos. así como seleccionar y capacitar debidamente al personal que le presta servicios".

El 26 de junio de 1971, aparece en el Diario Oficial el importante acuerdo referido a la

NOTAS

- Anexo No. 1. "Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal" (D. O. 28 de enero de 1971).
- 2 Anexo 2 "Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal" (D. O. 11 de marzo de 1971).
- 3 Anexo 3. "Decreto que reforma y adiciona los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado" (D. O. 12 de enero de 1972).
- 4 Anexo 4. "Acuerdo por medio del cual se da a conocer que corresponde a la Secretaría de la Presidencia llevar a cabo visitas periódicas de evaluación en materia de reforma administrativa, así como elaborar los diagnósticos necesarios, relacionándose para ello con las Comisiones Internas de Administración y con las Unidades de Organización y Métodos" (D. O. 16 de abril de 1974).
- Ver Anexo 3.
- Anexo 5. "Acuerdo por el que se dispone que las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal de la administración pública federal, proceden a implantar las medidas necesarias, delegando facultades en funcionarios subalternos, para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos" (D. O. 5 de abril de 1973).
- Anexo 6. "Acuerdo por el que se dispone que las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal de la administración pública federal, proceden a establecer sistemas de orientación e información al público" (D. O. 5 de abril de 1973).
- 8 Anexo 7 "Acuerdo para promover la mejor capacitación administrativa y profesional de los trabajadores al servicio del Estado" (D. O. 26 de junio de 1971).
- 9 Anexo 8. "Acuerdo por el que se establece la semana laboral de cinco días de duración para los trabajadores de las secretarías y departamentos de Estado, dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores del Estado" (D. O. 28 de diciembre de 1972).
- 10 Anexo 9. "Acuerdo por el que se dispone que las distintas dependencias del Ejecutivo deberán establecer la coordinación adecuada con el ISSSTE, a fin de desarrollar los programas de capacitación para empleados de base" (D. O. 5 de abril de 1973).

ANEXO 1

Diario Oficial,
28 de enero de 1971

ACUERDO por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 89, fracción primera de la Constitución, artículos 16 fracción cuarta, 20, 22, 26, 27 Y 31 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, 13 de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, y

CONSIDERANDO

PRIMERO.-Que el Gobierno de la República ha asumido, por imperativo constitucional, la responsabilidad de impulsar, mediante el crecimiento económico, la redistribución del ingreso y la ampliación de los servicios públicos, el mejoramiento de las condiciones generales de vida de la población.

SEGUNDO.-Que el volumen creciente de los recursos de que dispone el estado y la complejidad, cada vez mayor, de un país en proceso de modernización exigen niveles óptimos de eficacia en los trabajos del sector público, para lo que es necesario introducir reformas en sus estructuras y sistemas administrativos, así como seleccionar y capacitar debidamente al personal que le presta servicios.

TERCERO.-Que las reformas administrativas y la actitud de los servidores públicos deben orientarse de acuerdo con las metas y programas que persigue el país en esta etapa de su desarrollo, y que por lo tanto han de contribuir a

la descentralización económica, a la elevación de la productividad, al incremento de la justicia social y al perfeccionamiento de la democracia.

CUARTO.-Que técnicamente no existe razón alguna para que la actividad administrativa del estado no se realice en mejores condiciones de eficiencia y de que para lograrlo es preciso contar con la activa participación de los propios servidores públicos y de cada una de las Dependencias del Ejecutivo Federal, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

QUINTO.-Que las modificaciones o reformas que se introduzcan en la administración pública deben coordinarse y complementarse conforme a propósitos unitarios respetando las peculiaridades de cada una de las entidades que participen y los requerimientos especiales de los servicios que proporcionen o de los bienes que produzcan.

He tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO:

PRIMERO.-Realícense los actos que legalmente procedan para que en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, así como los organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal se establezcan Comisiones Internas de Administración, con el propósito de plantear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto, en los términos de los considerandos antecedentes.

SEGUNDO.-Las Comisiones Internas de Administración de las entidades aludidas, se integrarán con los funcionarios que resuelva el Titular respectivo, de modo que en las decisiones puedan considerarse las atribuciones y funciones fundamentales de la entidad de que se trate y ser atendidos los aspectos correspondien-

tes a los sistemas de programación y presupuestos, normas jurídicas que les competan, recursos humanos y materiales, información, evaluación y control, así como los procedimientos y métodos de trabajo.

TERCERO.- Realícense los actos que legalmente procedan para que en las entidades a que se refiere este Acuerdo, se establezcan Unidades de Organización y Métodos con el propósito de asesorar técnicamente el planteamiento y la ejecución de las reformas que dependan directamente del Titular de cada Dependencia o del funcionario en el que éste delegue la autoridad en materia de coordinación y racionalización administrativas.

CUARTO.- Corresponderá a la Secretaría de la Presidencia, con la intervención de las Dependencias competentes en cada caso, la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal, así como la compatibilización de los propósitos que por ellas

se persiguen. Para ese efecto se relacionará con las Comisiones Internas de Administración y con las Unidades de Organización y Métodos, propondrá las normas y sistemas que armonicen los trabajos respectivos de las Dependencias y establecerá aquellos que se refieran a sus aspectos comunes.

QUINTO.- Cada una de las dependencias, organismos o empresas a que se refiere este Acuerdo, elevará a la consideración del Ejecutivo, las modificaciones o reformas que a su respectivo ámbito correspondan. La Secretaría de la Presidencia propondrá al propio Ejecutivo, las que atañen a dos o más de las entidades mencionadas.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintisiete días del mes de enero de mil novecientos setenta y uno.

ANEXO 2

Diario Oficial
11 de marzo de 1971

ACUERDO para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 89, fracción 1, de la Constitución, artículos 11, III, IV Y V, 20, 22, 26, 27 Y 31, de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, 13 de La Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estación, y

CONSIDERANDO.

PRIMERO.- Que el Ejecutivo Federal a mi cargo se ha propuesto, en los términos de su mandato constitucional, acelerar el desarrollo integral del país e incrementar nuestra independencia económica mediante la elevación de la productividad y la redistribución equitativa del ingreso y que, para cumplir esos objetivos, es preciso coordinar y armonizar los programas y metas específicas de las entidades del sector público federal.

SEGUNDO.-Que las Secretarías de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal deben contar con servicios técnicos que les permitan precisar y cuantificar sus objetivos, así como programar el empleo adecuado de los recursos con que cuentan para el cum-

plimiento de las responsabilidades que tienen encomendadas.

TERCERO. -- Que es conveniente que la programación de las actividades de cada dependencia del Ejecutivo se realice con métodos compatibles que permitan integrar sus planes y previsiones' así como establecer un sistema de información que facilite la toma de decisiones a nivel sectorial y nacional.

CUARTO.-Que a la Secretaría de la Presidencia corresponde la tarea de recabar los datos necesarios para la elaboración del plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que éste le fije, así como la de coordinar programas de inversión de los diversos organismos de la administración pública.

QUINTO. -Que los trabajos de reforma administrativa emprendidos por el Gobierno Federal han de orientarse, fundamentalmente por la necesidad de adecuar las estructuras, sistemas y métodos administrativos en función de los objetivos que persigue el Gobierno en esta etapa de desarrollo y de las metas y programas específicos que se establezcan en cada dependencia, organismo descentralizado o empresa de participación estatal, he tenido a-bien dictar el siguiente

ACUERDO:

PRIMERO.-Realícense los actos que legalmente procedan para que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal establezcan unidades de programación encargadas de asesorar a los titulares en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y previsiones y la determinación de los recursos necesarios

para cumplir, dentro de sus atribuciones y fines específicos, las tareas que correspondan a cada entidad.

SEGUNDO. -- Las unidades de programación de las dependencias del Ejecutivo, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, recabarán y analizarán la información que requieran en el ámbito de sus respectivas áreas de acción y la Secretaría de la Presidencia las asesorará en el establecimiento de métodos y sistemas a fin de hacerlos compatibles.

TERCERO. - A fin de contar con información completa y actualizada sobre las distintas entidades, sectores y procesos que componen la vida económica y social del país, la Secretaría de la Presidencia se relacionará con las instituciones públicas o privadas para obtener los datos, estudios y proyectos que sean procedentes.

CUARTO. -- Las unidades de programación participarán en las comisiones internas de administración a que se refiere el acuerdo expedido por el Ejecutivo, publicado el pasado 28 de enero, con objeto de que los trabajos de la reforma administrativa se ajusten a los programas de cada entidad del sector público y procuren el cumplimiento más eficaz de las metas que el Gobierno deterrnine.

TRANSITORIO:

ÚNICO.-Este Acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintisiete días del mes de febrero de mil novecientos setenta y uno.

ANEXO 3

Diario Oficial
12 de enero de 1972

DECRETO que reforma y adiciona los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. - Presidencia de la República.

LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO:

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

REFORMAS A LOS ARTÍCULOS 26 Y 28 DE LA LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

ARTÍCULO ÚNICO.-Se reforman los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. para quedar como sigue:

ARTÍCULO 26. -Corresponde originalmente a los Titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en sus subalternos cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por Ley o por disposición del Reglamento Interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos Titulares.

ARTÍCULO 28. - En el Reglamento Interior de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, que será expedido por el Presidente de la República, se establecerá la competencia de las unidades administrativas de cada dependencia, así como la forma en que los Titulares deberán ser suplidos en sus ausencias.

El Titular de cada dependencia expedirá los Manuales de Organización y de Procedimientos necesarios para su mejor funcionamiento, los que deberán contener información sobre la estructura orgánica y la forma de realizar las actividades de sus diversas unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados.

TRANSITORIOS:

ARTÍCULO PRIMERO.-Las presentes reformas entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

México, D. F., a 27 de diciembre de 1971.

ANEXO 4

Diario Oficial
16 de abril de 1974

ACUERDO por medio del cual se da a conocer que corresponde a la Secretaria de la Presidencia llevar al cabo visitas periódicas de evaluación en materia de reforma administrativa, así como elaborar los diagnósticos necesarios para ello con las Comisiones Internas de Administración y con las Unidades de Organización y Métodos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. -- Presidencia de la República.

LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en el ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 16, fracción IV y 22 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y

CONSIDERANDO:

Que el Ejecutivo Federal a mi cargo se ha propuesto incrementar la Eficacia del sector público

federal, mediante el mejoramiento de sus sistemas, estructuras y procedimientos para cumplir sus objetivos con un máximo aprovechamiento de los recursos del Estado;

Que las modificaciones a la Administración Pública en su conjunto, así como las que se efectúen en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas del sector público federal, deben coordinarse y complementarse conforme a normas unitarias, con respecto a las peculiaridades y requerimientos especiales de los servicios que esas instituciones proporcionen o de los bienes que produzcan;

Que, para garantizar dicha unidad normativa, se hace necesario plantear, coordinar, compatibilizar y evaluar los programas de reforma administrativa emprendidos en el sector público federal, de conformidad con lo dispuesto en los acuerdos publicados en el "Diario Oficial" de la Federación el 28 de enero y el 11 de marzo de 1971 y el 5 de abril de 1973

Que es necesario llevar a cabo periódicamente la evaluación de los resultados, en forma coordinada, objetiva y oportuna de manera que los titulares de las entidades administrativas y las empresas del sector público federal puedan mantener o modificar a tiempo los programas de reforma administrativa, determinando los grados de dificultad y avance de los mismos;

Que es conveniente utilizar los servicios y mecanismos normativos, de operación y de asesoría técnica con que cuenta la Secretaría de la Presidencia para auxiliar en el planteamiento y realización de las reformas administrativas necesarias'

Que se han producido experiencias positivas en los casos en que la Secretaría de la Presidencia ha prestado este tipo de servicios para la evaluación de actividades administrativas y el planteamiento de programas de reforma;

Que la Secretaría de la Presidencia podría derivar de las experiencias de otras instituciones, por medio de estos trabajos de asesoría y evaluación, los criterios para revisar y actualizar los programas generales de reforma administrativa dispuestos por el Ejecutivo Federal, he tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO:

PRIMERO.—Corresponde a la Secretaría de la Presidencia llevar al cabo visitas periódicas de evaluación en materia de reforma administrativa' así como elaborar los diagnósticos necesarios, relacionándose para ello con las Comisiones Internas de Administración y con las Unidades de Organización y Métodos.

SEGUNDO.—La Secretaría de la Presidencia hará del conocimiento del titular de la entidad correspondiente y en su caso del Ejecutivo Federal, los resultados de la visita de evaluación administrativa efectuada y las recomendaciones que formule, para aplicar las medidas conducentes.

TERCERO.—Las Comisiones Internas de Administración presentarán con oportunidad a la Secretaría de la Presidencia sus programas y proposiciones globales de reforma, para que ésta formule dictámenes técnicos.

CUARTO.—La Secretaría de la Presidencia emitirá también dictámenes previos sobre las reformas que puedan implicar la creación, reestructuración o desaparición de una dependencia de las Secretarías y Departamentos de Estado o de un organismo, empresa o fideicomiso del sector federal.

QUINTO.—Las Secretarías y los Departamentos de Estado, los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal, prestarán la más completa colaboración a la Secretaría de la Presidencia para asegurar el cumplimiento del presente Acuerdo.

SEXTO.—La Secretaría de la Presidencia con base en los trabajos que realice, coordinará; compatibilizará y actualizará los programas globales de la Administración Federal.

Las Comisiones Internas de Administración por su parte, con fundamento en los dictámenes y evaluaciones técnicas a que se refiere este Acuerdo, integrarán los programas de reforma respectivos.

. Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los cinco días del mes de abril de mil novecientos setenta y cuatro.

ANEXO 5

Diario Oficial
5 de abril de 1973

ACUERDO por el que se dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal, procedan a implantar las medidas necesarias, delegando facultades en funcionarios subalternos, para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-Presidencia de la República.

LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89 fracción 1 de la Constitución General de la República, y

CONSIDERANDO:

Que el Ejecutivo Federal a mi cargo se ha propuesto, en los términos de su mandato constitucional, promover y realizar las reformas administrativas que requiere el Sector Público Federal, para cumplir en forma más dinámica y eficiente sus atribuciones, para lo cual es preciso coordinar y armonizar los programas y objetivos de las entidades que lo integran.

Que técnica y legalmente no existe razón alguna para que tengan que seguir desahogándose en la Capital del país un número innecesario de trámites administrativos rutinarios generados tanto en la operación misma de las entidades del Sector Público Federal, como en la atención de las demandas de servicios de los particulares y de los propios servidores públicos que se originan en el interior del país.

Que los órganos centrales de las entidades del Gobierno Federal y sus respectivos titulares deben disponer del mayor tiempo posible para la planeación y determinación de políticas, así como para la coordinación y vigilancia de su

desarrollo, pudiendo delegar en sus subalternos cualesquiera de sus facultades, excepto las que por Ley o disposición reglamentaria deban ser ejercidas por ellos.

Que las medidas que al respecto se tomen, contribuirán al adecuado y oportuno cumplimiento de los objetivos y programas que el Ejecutivo a mi cargo ha establecido como parte de la actual estrategia de desarrollo económico y social y que, por lo mismo, conviene ponerlas en práctica a la brevedad posible. he tenido a bien dictar el siguiente

ACUERDO:

PRIMERO.- Las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal, realizarán los actos que legalmente procedan, para determinar e implantar las medidas que permitan a sus titulares, llevar a cabo una efectiva delegación de facultades en funcionarios subalternos para la más ágil toma de decisiones, así como la ejecución y tramitación de los asuntos administrativos, en sus correspondientes ámbitos de competencia.

SEGUNDO.- Las entidades a que se refiere el punto resolutivo anterior, efectuarán los estudios respectivos para proceder a la delegación de facultades en los funcionarios de las distintas dependencias que operen en el interior de la República.

TERCERO.- Cuando sea conveniente establecer una delegación por zonas en el Territorio Nacional, las citadas entidades se coordinarán con la Secretaría de la Presidencia, para que el establecimiento de las delegaciones se efectúe armónicamente y se apliquen criterios unitarios a fin de facilitar la realización coordinada de sus actividades, en beneficio de los propios servidores públicos y de los administrados.

CUARTO.- Los Titulares de las Secretarías, Departamentos de Estado, Organismos Deseen-

tralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal, deberán realizar los actos que sean necesarios, de acuerdo con las disposiciones legales que los rigen, para rendir informes semestrales al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de la Presidencia, de las medidas que lleven a cabo para efectuar la delegación de facultades a que se refiere este Acuerdo, así como de los programas que hayan elaborado con el mismo objeto.

TRANSITORIOS:

PRIMERO. -Este acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

SEGUNDO. - Los Titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal, realizarán los actos que sean necesarios, de acuerdo con las disposiciones legales que los rigen, a efecto de rendir el primer informe a que se refiere el último punto resolutivo de este Acuerdo en un plazo no mayor de tres meses a partir de la fecha en que entre en vigor.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los trece días del mes de marzo de mil novecientos setenta y tres.

ANEXO 6

Diario Oficial
5 de abril de 1973

Acuerdo por el que se dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal, procedan a establecer sistemas de orientación al público.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. - Presidencia de la República.

LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en el artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y

CONSIDERANDO:

Que el Gobierno de la República se ha propuesto llevar a cabo las reformas administrativas que requiera el Sector Público Federal, para cumplir en forma más dinámica y eficiente con

las atribuciones que le han sido conferidas, para lo cual es preciso coordinar los programas y objetivos de las entidades que lo integran;

Que uno de los medios para lograr esa coordinación lo constituye el diálogo entre gobierno y gobernados para estimular la comprensión y colaboración recíprocas, por lo que es necesario implantar los medios que permitan el ensanchamiento de los canales de comunicación de los organismos oficiales;

Que por otra parte, el volumen y la diversidad de asuntos a cargo del Estado, y la complejidad cada vez mayor de sus estructuras y sistemas administrativos, hacen menester dedicar especial atención a los relacionados con la prestación eficaz y oportuna de los servicios que proporciona, para lo que se requiere que el público esté debidamente informado acerca de los requisitos, trámites, horarios, y oficinas públicas donde debe realizar sus gestiones, con el consiguiente cambio de actitud de los servidores públicos para que brinden una atención eficiente y cordial;

Que por lo anterior, es conveniente que los servicios de orientación e información al público, se implanten sobre criterios unitarios en los as-

pectos comune-s cuando así proceda, y respetando las particularidades de cada caso.

Que la importancia de las medidas a que se refieren los considerandos anteriores, recomiendan la conveniencia de iniciar su implantación en el menor plazo posible, he tenido a bien dictar el siguiente

ACUERDO:

PRIMERO. - Las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal, realizarán los actos que legalmente procedan para establecer sistemas de orientación e información al público, a fin de que se le facilite el trámite, gestión y solución de los asuntos que plantee ante dichas entidades.

SEGUNDO. - Los sistemas que se establezcan se harán conforme a criterios unitarios y bases comunes, en todos aquellos casos en que proceda, utilizando los símbolos oficiales del Sector Público Federal, que de común acuerdo determinen las distintas entidades con la Secretaría de la Presidencia.

TERCERO. - En cada una de las citadas entidades, los sistemas de orientación e información, que deberán estar adscritos al área de información y relaciones públicas, desarrollarán las siguientes funciones:

1. - Proporcionar al público la información que solicite, así como la orientación respectiva, cuando el caso lo requiera;

11.- Establecer los medios de orientación e información adecuados para facilitar al público los trámites y gestiones que efectúe;

111.- Mantener actualizada la información que se proporcione al público; y

IV. - Captar, analizar y evaluar la opinión del público respecto de las actividades a que se refiere este acuerdo, con el fin de mejorarlas.

TRANSITORIOS:

PRIMERO. - Este acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

SEGUNDO. - Los Titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado en un plazo no mayor de dos meses a partir de la fecha en que entre en vigor este acuerdo, deberán informar de las medidas dictadas o en su caso someter a la consideración del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de la Presidencia, las proposiciones que hayan elaborado para la implantación de los sistemas de orientación e información.

TERCERO. - Los Titulares de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de la Administración Pública Federal, en un plazo de dos meses a partir de la fecha en que entre en vigor este acuerdo, realizarán los actos que, de acuerdo con las disposiciones legales que los rigen, les permitan tomar las medidas conducentes o en su caso someter a la consideración del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de la Presidencia, las proposiciones que hayan elaborado para la implantación de los sistemas de orientación e información.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los trece días del mes de marzo de mil novecientos setenta y tres.

ANEXO 7

Diario Oficial
26 de junio de 1971

ACUERDO para promover la mejor Capacitación Administrativa y Profesional de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. - Presidencia de la República.

LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 89 fracción 1 de la Constitución. 43 fracción VI inciso f) y 44 fracción VIII de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional, 30. fracción V y 41 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y

CONSIDERANDO:

PRIMERO. – Que en el Acuerdo Presidencial de 27 de enero último, publicado en el "Diario Oficial" del 28 del mismo mes y año se ordenó que las Secretarías y Departamentos de Estado, así como los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, establecieran Comisiones Internas de Administración con el propósito de plantear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, así como incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto, en las que deben atenderse entre otros aspectos los relativos a sus recursos humanos, lo que incluye la selección y capacitación de su personal;

SEGUNDO.-Que en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado se creó una Subdirección de Acción Cultural, de la que depende el Centro Nacional de Capacitación Administrativa, con objeto de realizar en favor de los trabajadores y de sus familiares derechohabientes, promociones que mejoren su preparación técnica y cultural;

TERCERO.-Que actualmente funcionan en la mayor parte de las dependencias del Ejecutivo y en algunos organismos sujetos al régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, escuelas para la capacitación de sus trabajadores, con el objeto de que éstos puedan adquirir los conocimientos necesarios para obtener ascensos conforme al es-

calafón y procurar el mantenimiento de su aptitud profesional;

CUARTO. -Que es obligación de los trabajadores al servicio del Estado asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia;

QUINTO. - Que es conveniente coordinar los programas que en materia de capacitación administrativa, de difusión cultural, deportiva o recreativa de los trabajadores y sus familiares, vengán desarrollando o promuevan las dependencias y organismos citados, con las que realice el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, he tenido a bien dictar el siguiente

ACUERDO:

PRIMERO. - Las dependencias del Ejecutivo Federal y los organismos públicos incorporados al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, procurarán la mejor capacitación administrativa de su personal, a efecto de que éste pueda obtener ascensos conforme al escalafón, así como mantener y elevar su aptitud profesional, para lo cual coordinarán con el mismo Instituto la acción que en esta materia vengán desarrollando o promuevan en favor de sus trabajadores y sus programas de difusión cultural, deportiva y recreativa de los propios trabajadores y de sus familiares.

SEGUNDO.-En la realización de los programas anteriores, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y el Sindicato de cada dependencia u organismo tendrán la intervención que legalmente les corresponda.

El presente acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los veinticinco días del mes de junio de mil novecientos setenta y uno.

ANEXO 8

Diario Oficial
28 de diciembre de 1972

ACUERDO por el que se establece la semana laboral de cinco días de duración para los trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado. Dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores del Estado.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. — Presidencia de la República.

LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con apoyo en los artículos 20. fracciones XXVI y XXVIII, 60. fracciones VII, IX, X Y XV, 15, fracción 1, 16, fracción IV y 23 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, 21, 22, 27, 29, 43 fracción VI incisos e) y O, 44 fracciones I y VIII Y 88 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y 30. fracción V, 10 Y II de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y

CONSIDERANDO:

Que el Ejecutivo Federal, en uso de sus facultades constitucionales, promueve un proceso deliberado de cambio para reorientar el desarrollo del país hacia una sociedad más equilibrada, capaz de generar mayor riqueza, bienestar y cultura y distribuir más equitativamente los beneficios de su crecimiento.

Que dentro de este marco, desde el inicio del presente período de Gobierno, se puso en marcha un programa de reforma administrativa para lograr el mejor funcionamiento del aparato gubernamental, en el que la atención y aprovechamiento de los recursos humanos constituye uno de sus principales objetivos.

Que, en consecuencia, es imprescindible que el Gobierno Federal renueve y amplíe las estructuras y los sistemas de que dispone para prever sus necesidades de personal; las normas y criterios para la selección e incorporación de los trabajadores y sus condiciones de trabajo; la remuneración de emolumentos y prestaciones; la formación y capacitación de servidores públicos; y la información sobre todos los aspectos de quienes participan en el desarrollo de las actividades del Estado.

Que conforme a la política de diálogo, participación y corresponsabilidad que promueve el gobierno de la República, es conveniente que los trabajadores al servicio del Estado participen en la configuración de las reformas y cambios laborales que los afecten y que sus opiniones y esfuerzos encuentren canales institucionales amplios para integrarse a las tareas de la reforma administrativa.

Que por otra parte, las complejas tareas del Gobierno Federal, requieren de mayores esfuerzos y espíritu de colaboración, lo que incide en el desgaste físico y nervioso de su personal, que requiere de un tiempo razonable de reposo, que pueda dedicar a actividades recreativas y a las que propicien la unidad familiar, y que al mismo tiempo le permitan estar en aptitud de entregarse al máximo de su capacidad, a las labores que le han sido encomendadas y así lograr un mejor rendimiento humano mediante jornadas de trabajo más productivas, que le impriman al sector público mayor racionalidad y dinamismo;

Que lo anterior, de acuerdo con los estudios realizados y las disposiciones legales vigentes en la materia, puede lograrse con el establecimiento de una semana laboral de cinco días para los trabajadores al servicio del Estado, que además coadyuvaría con los objetivos de la reforma administrativa, a través de su mejor preparación y capacitación, tanto durante las jornadas de trabajo como en algunas de las horas de descanso, he tenido a bien dictar el siguiente

ACUERDO:

PRIMERO. -Se establece la semana laboral de trabajo diurno, de cinco días de duración, para los trabajadores de las Secretarías y Departamentos de Estado, dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para tal efecto disfrutarán, por cada cinco días de trabajo de dos días de descanso continuos, de preferencia sábado y domingo, con goce íntegro de su salario.

Los titulares de las entidades mencionadas, de común acuerdo con la Secretaría de Gobernación, dictarán las medidas pertinentes para redistribuir las horas hábiles de trabajo correspondientes al día sábado, en el resto de los demás días laborables de la semana. En todo caso la hora de salida no podrá exceder de las quince horas.

SEGUNDO. - Las disposiciones del punto resolutive anterior no se aplicarán a las entidades o unidades administrativas en los siguientes casos:

a). - Cuando el horario de entrada y salida de los trabajadores se rija por disposiciones especiales;

b). - Cuando la jornada de trabajo sea por hora, discontinua, alternada o por turnos.

Los horarios y días de descanso de los trabajadores de estas entidades, se señalarán en las condiciones generales de trabajo, o en las disposiciones correspondientes.

TERCERO. - Los titulares de las entidades a que se refiere este Acuerdo, tendrán la facultad de determinar la forma en que las funciones y servicios que consideren necesarios no se suspendan sin menoscabo de que los trabajadores disfruten de dos días de descanso, procurando que sean continuos.

CUARTO. -De acuerdo con la entidad administrativa correspondiente, la Secretaría de Gobernación, tomando en cuenta las diversas regiones del país, determinadas épocas o las necesidades del servicio, podrán modificar el horario, los días laborables, o establecer jornadas de trabajo discontinuas.

QUINTO. - Las entidades administrativas del Gobierno Federal a que alude este Acuerdo, promoverán en coordinación con sus trabajadores y conforme a las disposiciones legales vigentes, programas culturales, deportivos, recreativos y de unidad familiar, para desarrollarse en los días de descanso.

SEXTO.-Se crea la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, integrada por sendos representantes de los Titulares de las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito Público, del Trabajo y Previsión Social y de la Presidencia, así como del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, presidida por el representante de la Secretaría primeramente mencionada, con el objeto de obtener la mejor organización de los sistemas de administración del personal, el aumento de la eficacia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas, así como el establecimiento de normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores del Estado.

SÉPTIMO. - La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, tendrá las siguientes atribuciones:

I. - Coordinar el ejercicio de las facultades de las diversas dependencias del Ejecutivo en las materias señaladas en el punto resolutive Tercero de este acuerdo;

II. - Proponer sistemas de organización para reestructurar las Unidades de Personal con el objeto de que atiendan las funciones de planeación y desarrollo del personal, ministración de sueldos y salarios, relaciones laborales, prestaciones sociales, incentivos para los trabajadores y de información sobre la fuerza de trabajo al servicio del Estado;

III. - Coordinar el levantamiento de un censo de recursos humanos del Sector Público;

IV. - Elaborar un programa general y permanente de formación y capacitación del personal por niveles funcionales, dependencias y sectores administrativos y establecer los lineamientos de las Unidades de Capacitación;

V. - Establecer mecanismos técnicos bipartitas con representantes del Estado y de sus trabajadores, para mejorar los sistemas de administración del personal y elaborar un plan para el fun-

cionamiento técnico y administrativo de las condiciones mixtas de escalafón; y

VI. — Preparar los estudios necesarios para configurar un sistema integral de administración de recursos humanos del Gobierno Federal;

OCTAVO. -- Los estudios, trabajos y, en general, las funciones técnicas de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal estarán a cargo de la Secretaría de la Presidencia.

NOVENO. -- En la realización de los estudios y en el cumplimiento de las resoluciones y acuerdos de la Comisión, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y el Sindicato de cada dependencia u organismo, tendrán

la intervención que les corresponda conforme a la Ley de la materia y a las disposiciones de este acuerdo.

TRANSITORIO:

ARTÍCULO ÚNICO. - El presente Acuerdo entrará en vigor el 1.º de enero de 1973.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintisiete días del mes de diciembre de mil novecientos setenta y dos.

ANEXO 9

Diario Oficial
5 de abril de 1973

ACUERDO por el que se dispone que las distintas dependencias del Ejecutivo deberán establecer la coordinación adecuada con el ISSSTE, a fin de desarrollar los programas de capacitación para empleados de base.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. - Presidencia de la República.

LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con apoyo en lo establecido por los artículos 43 fracción VI, inciso f) y 44 fracción VIII de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional, y

CONSIDERANDO:

Que el Ejecutivo a mi cargo ha emitido los Acuerdos de 27 de enero de 1971 y 25 de junio del mismo año, que tienen como finalidad establecer órganos adecuados y coordinar la activi-

dad administrativa para proporcionar a los trabajadores los medios idóneos para su debida capacitación;

Que en acatamiento a las disposiciones legales en vigor y de conformidad con las medidas que para su debida aplicación se han adoptado, existen en las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos encargados de impartir cursos de capacitación;

Que para que la coordinación que debe existir entre los mecanismos de capacitación de las distintas dependencias del Ejecutivo y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sea efectiva y permanente, es conveniente que aquéllos tengan una integración uniforme y que participe en ellos un representante de dicho Instituto;

Que asimismo, para que la política en esta materia se contemple en forma integral, es de utilidad que en los mecanismos o sistemas de capacitación mencionados estén representados también la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la de Educación Pública y el Sindicato de Trabajadores de la Dependencia de que se trate;

Que para que los organismos de capacitación mencionados, cumplan en forma eficaz con su cometido, es indispensable que los cursos que se

impartan, tiendan fundamentalmente a la capacitación y desarrollo de los trabajadores de base, a fin de que éstos puedan ampliar sus conocimientos, ascender y mejorar sus percepciones, hacer más eficiente su trabajo, y elevar, en suma, la productividad;

Que la capacitación de los trabajadores de base, debe ser elemento fundamental para la evaluación de los factores escalafonarios de conocimientos y aptitud;

Que la capacitación de los empleados de confianza constituye también un requisito fundamental para la adecuada realización de las funciones que tienen encomendadas y que para llevarla a cabo, es conveniente establecer un mecanismo similar al que la ley determina para la capacitación de los empleados de base, que garantice la flexibilidad que la primera requiere para ser impartida, he tenido a bien dictar el siguiente

ACUERDO:

PRIMERO. - De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo de 25 de junio de 1971, en el desarrollo de sus programas de capacitación para empleados de base, las distintas dependencias del Ejecutivo deberán establecer la coordinación adecuada con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Para tal efecto, los organismos de capacitación que actualmente funcionan, así como los que en lo sucesivo se constituyan en las distintas dependencias, deberán integrarse con la participación de aquellas personas que determine el Titular con representantes de las Secretarías de Educa-

ción Pública, del Trabajo y Previsión Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Sindicato de la dependencia de que se trate.

SEGUNDO. - Los mencionados organismos, impartirán cursos de capacitación y desarrollo al personal de base de su dependencia y al de aquellas que se lo soliciten, a fin de instituir para dicho personal una formación de servidor público, en los campos administrativos, técnicos y profesionales.

TERCERO. - Las dependencias del Ejecutivo Federal procurarán en sus respectivos reglamentos de escalafón los procedimientos adecuados para que el personal de base que se capacite pueda ascender de acuerdo con lo que establece la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

CUARTO. - Para el desarrollo de programas de capacitación de empleados de confianza, las dependencias del Ejecutivo coordinarán sus acciones respectivas con la Secretaría de la Presidencia.

TRANSITORIO:

ÚNICO. - El presente acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los trece días del mes de marzo de mil novecientos setenta y tres.

COMUNICACIONES

Pedro G. Zorrilla	
<i>Función de los institutos de administración pública de los estados</i>	109
<i>Curso Superior de Administración Pública en el INAP</i>	111
Osear Reyes Retana	

COMUNICACIONES

FUNCIÓN DE LOS INSTITUTOS DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LOS ESTADOS

Es necesario aclarar que los institutos regionales de administración pública, tal como lo expresa la figura y régimen jurídico propios, son asociaciones civiles; expresado en sentido negativo: no son organismos oficiales del sector público mexicano a la manera de una dependencia del Ejecutivo; tampoco organismos de tipo descentralizado, o instituciones que compitan con otras de naturaleza análoga para actuar directamente en operaciones que completan o complementan una acción o servicio estatales dentro de la corriente de producción de bienes o servicios que se prestan en y para la comunidad nacional.

Me parece, pues, necesario destacar las características propias de los institutos de administración pública de los estados.

En una asociación civil es posible proponer metas muy amplias que pueden tener por gestores a personas de extracción disímil y con distintas especialidades. Expongo como ejemplo necesario el caso del Instituto de Nuevo León. Se procuró integrar el Instituto con personas que se han significado en su trabajo y profesión en disciplinas diversas; actualmente contamos con ingenieros civiles, agrónomos, mecánicos; con contadores y licenciados en economía y derecho, doctores en matemáticas y administración de empresas, etc., de modo que se reciba dentro del Consejo información interdisciplinaria, puesto que el campo de la acción pública, en la actualidad, toca todas las esferas y afecta de modo diverso a las personas.

Los institutos de administración pública de los estados son prolongación de una actividad institucional que es prudente recordar en esta ocasión.

Desde hace veinte años existe en México el Instituto Nacional de Administración Pública;

es éste la sección mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas con sede en Bruselas, Bélgica, que es organismo asesor de las Naciones Unidas desde su fundación.

El Instituto Internacional de Ciencias Administrativas incluye en su seno prácticamente a los mejores juristas y expertos en organización administrativa de la mayor parte de los países del mundo; da asesoría a muchos gobiernos nacionales, estatales o municipales y ha sido siempre respetuoso de opiniones disidentes y de sistemas políticos. Conviven en su seno especialistas en administración pública de distintas administraciones políticas. El común denominador es el de una vocación definida de los miembros por los estudios de la administración pública, los conflictos y el desarrollo que el ejercicio de esta disciplina presenta en todas partes.

Cada tres años el Instituto prepara congresos internacionales, previamente a los cuales realiza serios trabajos de organización y síntesis de encuestas específicas. Por ejemplo, ¿qué tratamiento se da al contrato de obras públicas en cincuenta países?, ¿qué conflictos se suscitan entre los ministerios de hacienda, de planeación económica, etc. o ¿qué problemas existen en la administración de recursos humanos en países de diferentes ideologías políticas?

En el XVI Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, realizado en la Ciudad de México, se discutieron temas de importancia y de interés para muchísimos países; problemas de tipo universal relativos a la descentralización y desconcentración de órganos administrativos y facultades de decisión, gobierno y servicio público.

Fue precisamente con la intención de coadyuvar en este XVI Congreso y como una actitud institucional, puesto que los institutos de los es-

tados son, a la vez, secciones del Instituto Nacional de Administración Pública, que se propuso la descentralización administrativa como tema de las pláticas que con motivo de la fundación del Instituto de Administración Pública de Nuevo León se llevaron a cabo en agosto del año pasado. En esa ocasión, manifestamos que "la descentralización puede ayudar al Instituto porque la idea es que en los Estados de la República, aprovechando algunos de los mejores talentos, de las más claras intenciones (porque hay que echar mano de las mejores gentes de cada Estado de la República) se instalen institutos de administración pública que guarden una definitiva autonomía respecto de los gobiernos, respecto de las universidades, pero que por las universidades y el gobierno son propiciados y auspiciados, porque a ambas instituciones trata de servir con profundo respeto el Instituto de Administración Pública Internacional, el Mexicano, el de Yugoslavia o el de Nuevo León.

Efectivamente fue bajo los auspicios del Gobierno del Estado de Nuevo León y de la Universidad Autónoma de Nuevo León que se fundó nuestro Instituto. Entonces, es dentro del contexto de la política del Presidente Luis Echeverría: que los Estados Nuevo León, México, Tamaulipas por decisión y convicción propias fundamos nuestros institutos, los cuales no están comprometidos con el gobierno ni con las universidades, pero colaboran con ellos procurando estrechar y mantener relaciones cordiales y provechosas, puesto que su existencia obedece en parte a una necesidad de enlace entre instituciones, colegios de profesionistas, asociaciones, y entre universidades y el propio gobierno.

En una franca zona de colaboración la Comisión de Administración Pública del Gobierno del Estado de Nuevo León, el Instituto de Administración Pública de Nuevo León y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, se propusieron elaborar una ponencia bajo el título *El desarrollo de la administración Pública, de un gobierno estatal: la experiencia de Nuevo León* presentada en el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, documento que ha sido publicado por los organizadores del mismo, y cuyas conclusiones deseo transferir en forma sucinta.

1. - Analizando los capítulos del trabajo conjunto, los redactores del mismo manifestaron su opinión en el sentido de que la nueva estructura organizacional del Gobierno de Nuevo León puede ubicarse dentro de patrones de cambio organizacional que tiene por origen la introducción de nuevas especialidades y la innovación de una organización en función de una política y de necesidades concretas de orden público, externas y no internas, de orden burocrático. En otras palabras, el diseño organizacional obedece a premisas de eficacia administrativa en el cumplimiento de objetivos y no a la simple eficiencia del aparato organizacional.
2. - La nueva estructura organizacional del Gobierno del Estado de Nuevo León ha situado el punto mínimo de coordinación operativa en el punto más cercano a donde se da un servicio integral.
3. - Las instituciones que han producido este estudio afirman, por los resultados obtenidos, la conveniencia de establecer, en nuevas zonas de colaboración institucional, esfuerzos como el que aquí se presenta. Esta colaboración puede ser especialmente fructífera entre organismos públicos e instituciones académicas y de educación superior para que en el intercambio mutuo de experiencias y conocimientos, se aporten a la comunidad mejores medios para entender, perfeccionar y cambiar la realidad de un país en desarrollo como México.

Por ello mismo el Instituto de Administración Pública de Nuevo León se ha propuesto establecer relaciones también con los institutos de otros Estados y ha recogido su legislación y otros instrumentos para conocer mejor sus estructuras administrativas y sus condiciones generales.

Tanto la Memoria de la fundación de nuestro Instituto como el contenido del último ciclo de conferencias. "La administración pública estatal su importancia económica, jurídica y administrativa", como algunos documentos más, elaborados por el Tecnológico de Monterrey y por la Dirección de Servicios a los Trabajadores y Productividad están siendo editados en una serie

que hemos intitulado "Cuadernos de Administración Pública".

Continuaremos con la labor de la institución iniciando próximamente un programa de capacitación de personal a nivel municipal. En este programa hemos reunido la magnífica colaboración y asistencia del Director General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, DI. José Chanes Nieto, con el que elaboramos algunos planes comunes. Otros aspectos importantes de nuestra actividad incluyen las becas para la formación de servidores de la función pública, programa en el que resultaron seleccionados dos candidatos de nuestra administración local, que asistirán a cursos en el Instituto Internacional de Administración Pública en París; asimismo, se envió a un miembro de la Dirección de Personal del Estado al Primer Seminario sobre Administración Pública para Funcionarios del Ejecutivo Federal, que se desarrolló en el Instituto Nacional de Administración Pública de México en marzo pasado, para sensibilizar y actualizar a funcionarios federales e invitados en el mejor desempeño de sus labores y en cumplimiento del acuerdo presidencial del 5 de abril de 1973.

Otras funciones que corresponden al Instituto son: la creación de una biblioteca especializada, la integración de grupos de trabajo que como servicio social de pasantes produzca tesis e investigaciones sobre problemas locales, sin sustituir por ello, las tareas de la Universidad en su misión docente.

Con la Universidad Autónoma de Nuevo León y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, el Instituto colabora en el diseño de la maestría y el doctorado en administración pública. Procuraremos un con-

venia amplio y flexible para aprovechar los recursos institucionales y humanos en los que Nuevo León es especialmente rico.

En función de un planteamiento de recursos económicos limitados frente a crecientes necesidades populares, los institutos de administración pública deben hacer consciente, y coadyuvar a instrumentar por todos los medios a su alcance, el imperativo de eficacia administrativa que impone el desarrollo económico de nuestro país.

Si hemos de seguir reforzando el Federalismo, debemos contar con personas capaces que aporten su prestigio, como ha sido el caso del recoger la experiencia de ex-gobernadores del Estado, algunos de ellos miembros del Instituto, y de ciudadanos preocupados por la cosa pública y por el prestigio de la acción política, de la administración pública. Personas capaces y eficientes que entiendan la administración como un instrumento de gobierno - no neutro ciertamente - ; personas con conciencia del sentido de su misión. Personas responsables y honestas para que la descentralización no sea sólo de oficinas, sino de fondos y recursos y capacidades de decisión. Una administración pública con seres humanos con los que podamos contribuir a una más justa distribución del ingreso, a un desarrollo regional equilibrado y al engrandecimiento económico, político, social y cultural de México,

Con todas las funciones mencionadas y otras más, los institutos de administración pública de los estados deben conducirnos a aumentar el grado de conciencia y de participación política en la consecución de los altos propósitos nacionales.

Pedro G. ZORRILLA

CURSO SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL INAP

La actividad gubernamental de capacitación se torna más importante día a día, y el Instituto Nacional de Administración Pública coopera con el Gobierno Federal, impartiendo cursos a funcionarios públicos. De acuerdo con la experiencia obtenida en el desarrollo de estos cursos,

se ha observado la necesidad de que los funcionarios que ocupan puestos a nivel de mandos medios, posean un conocimiento profundo de lo que es la administración, ya que ésta, como efecto de la reforma administrativa, es una actividad que requiere de conocimientos especializados.

Por ello el Instituto Nacional de Administración Pública decidió desarrollar a partir del mes de febrero el Curso Superior de Administración Pública, con especialización en administración de personal, de recursos financieros y de recursos materiales.

Hasta ahora la falta de un curso de esta naturaleza originó que jóvenes profesionales mexicanos salieran al extranjero en búsqueda de conocimientos superiores de administración pública. Esto ha tenido, por lo menos, dos fallas: los cursos en otros países sólo se ofrecen a personas que tienen un título profesional, lo que descarta a muchos funcionarios que a través de la experiencia obtienen los conocimientos que otros adquieren en las aulas. La otra, que los cursos seguidos en otros países están condicionados por una realidad diferente a la nuestra y, así, quienes asisten a ellos encuentran a su regreso que algunos de los conocimientos adquiridos no son aplicables, pues cada realidad socio-económica requiere de soluciones propias.

Para implementar este curso se tomaron en cuenta las experiencias de otros países, pero su contenido fue esencialmente decidido en razón de nuestras necesidades y con base en la experiencia obtenida por el INAP a través de los cursos que ha impartido a funcionarios públicos durante los últimos dos años.

No se pretende formar maestros o investigadores, pues esta tarea se lleva a cabo en las divisiones de estudios superiores de universidades e instituciones de enseñanza superior. La idea esencial consiste en que los administradores públicos, sean profesionales o personas con experiencia, mejoren sus conocimientos teóricos a través de clases, conferencias y seminarios y adquieran conocimientos prácticos, utilizando como institución docente la capacidad instalada del Gobierno Federal.

Para llevar a cabo el Curso Superior de Administración Pública se creó en el Instituto el Departamento de Estudios Superiores, presidido por un Consejo Docente. A la cabeza de este Consejo se encuentra el licenciado Andrés Caso, Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, y forman además parte del Consejo, el doctor Gabino Fraga, expresidente del Instituto y doctor en Derecho, y el licenciado Gusta-

va Martínez Cabañas, expresidente del INAP y Presidente del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

El Departamento cuenta además con un coordinador general a quien corresponde la organización y desarrollo del programa, y con responsables por cada área de especialización, los cuales participarán en la elaboración de programas de estudio y deben orientar a los alumnos en la preparación de trabajos, desarrollo de prácticas, así como señalamiento de lecturas.

I. Condiciones de ingreso

A. Para obtener la inscripción en este curso, el candidato deberá:

- 1) Ser propuesto por una secretaría o departamento de Estado, gobierno estatal u organismo descentralizado.
- u) Tener un nivel ejecutivo adecuado en la estructura de la institución en que se desempeña.
- m) Tener una antigüedad mínima de tres años en el servicio público.
- IV) Tener título profesional equivalente a licenciatura o experiencia administrativa reconocida.
- v) Estar en disponibilidad de tiempo completo para la realización de los estudios.

B. Por su parte, la institución interesada en proponer candidatos deberá adquirir la obligación explícita de cubrir el salario íntegro del participante durante el Curso, así como la cuota de inscripción correspondiente. Asimismo, tendrá el compromiso de reintegrar al participante en su posición al final del Curso y promoverlo de acuerdo con su capacitación y la estructura administrativa de la propia institución.

II. Características del Curso

La duración total del Curso será de once meses y la actividad académica se iniciará en febrero de 1975. Los primeros seis meses del Curso están orientados a la formación teórica del participante; los cinco restantes a su formación práctica. Esta etapa se realizará a través de la estadía de los participantes en diversas oficinas del sector público.

III. *Preparación teórica*

La parte inicial del Curso, con una duración de tres meses, consistirá en la enseñanza de disciplinas comunes a las tres especialidades:

- a) Teoría de administración pública
- b) Administración por objetivos
- c) Sistemas y procedimientos
- d) Matemáticas, estadística e informática
- e) Teoría de decisiones
- f) Derecho público
 - Teoría del Estado
 - Derecho Constitucional
 - Derecho administrativo
 - Derecho del Trabajo
- g) Problemas políticos, sociales y económicos de México
- h) Ciencia política contemporánea
- i) Relaciones humanas
- j) Tres talleres
 - i) expresión escrita
 - ii) expresión oral
 - iii) técnica de la investigación documental

IV. *Especialidades*

Al término de los primeros tres meses de preparación teórica, el participante podrá optar entre las especialidades de administración de personal, administración de recursos financieros y de recursos materiales. Durante tres meses cursarán materias directamente relacionadas con el área seleccionada.

Como responsable de cada una de las especialidades existirá un coordinador, profesor en instituciones de educación superior y funcionario con amplia experiencia en administración pública, responsable de la marcha adecuada del trabajo del participante durante la preparación teórica y del ejercicio práctico. Las asignaturas correspondientes a las áreas de especialización son las que siguen:

1. --*Administración de personal*

- a) Planeación de recursos humanos
- b) Integración de los recursos humanos
- c) Adiestramientos, capacitación y desarrollo

- d) Servicios y prestaciones
- e) Legislación laboral

2. --*Administración de Recursos Financieros*

- a) Planeación financiera
- b) Teoría del presupuesto
- c) Finanzas públicas
- d) Crédito interno y financiamiento externo
- e) Legislación y control

3. --*Administración de Recursos Materiales*

- a) Principios de logística
- b) Política de adquisiciones
- c) Sistemas y procedimientos
- d) Control de inventarios
- e) Legislación y control

V. *Desarrollo*

Durante los seis meses iniciales correspondientes a la enseñanza teórica general y específica, los participantes asistirán de las 8:00 a las 14:00 Hs., a los cursos comprendidos dentro del programa de enseñanza, así como para revisar lecturas dirigidas. Igualmente, durante estos seis meses asistirán de 16:00 a 20:00 Hs., a los talleres de expresión escrita y expresión oral y técnicas de investigación, así como a sesiones de seminario con su coordinador de área.

Durante la segunda parte del Curso, destinada a realizar una estadía de cinco meses a las dependencias del Gobierno Federal, los participantes se reunirán dos tardes a la semana con su coordinador de área para informar y discutir en torno al desarrollo de la práctica.

VI. *Práctica*

De acuerdo con su especialidad, el participante realizará, durante cinco meses, prácticas relacionadas directamente con el área seleccionada. El coordinador de área indicará a cada uno de los participantes la dependencia del Gobierno Federal en la que llevará a cabo su práctica, el

tipo de trabajo que deberá desarrollar y el funcionario del que dependerá, así como el lapso de cada una de las prácticas que debe realizar.

El coordinador de área llevará un adecuado control para cada uno de los estudiantes de la realización de sus prácticas, de la calidad del trabajo desempeñado y de su responsabilidad y asistencia.

Al término de los cinco meses de práctica, cada estudiante presentará una memoria en la que relate sus experiencias, puntos de vista y proposiciones.

VII. *Evaluación de los estudios*

Para evaluar los estudios realizados se efectuarán dos exámenes teóricos al término de cada una de las etapas iniciales; además, se evaluará la memoria que se presente a propósito de los trabajos prácticos.

Se otorgará un diploma que acredite los conocimientos adquiridos solamente a los participantes que hayan tenido un aprovechamiento adecuado a lo largo del Curso. Se entregará un certificado a quienes hayan observado un comportamiento satisfactorio.

VIII. *Responsables*

Presidente: Lic. Andrés Caso.

Consejeros: Lic. Gabino Fraga, Lic. Gustavo Martínez C.

Coordinadores: Lic. Guillermo Hori Robaina, Personal; C.P. Leonel Aguilera, Recursos Financieros; Lic. Héctor Espinoza Berriel, Recursos Materiales.

Profesores: C.P. Ramón Aguirre, C.P. Norberto Agramonte Mier, Lic. Fernando Alanís, Lic. Sealtiel Alatrísre. Dr. Jaime Castrejón Díez, Dr. José Chanes Nieto, Lic. Alejandro Carrillo, Ing. Daniel Díaz Díaz, Lic. Miguel F. Duhalt

Krauss, Lic. Roberto Dutilly, Lic. Jaime del Palacio, Lic. Arturo del Castillo, Lic. Jorge Espinoza de los Reyes, Lic. Víctor Flores Olea, Lic. Luis Garda Cárdenas, Lic. Sergio Garda Ramírez, Lic. Ricardo Careta Sáenz, Lic. Enrique González Pedrero, Lic. Julieta Guevara, C.P. Benjamín Hedding Galeana, Ing. Feo. J. Jauffres Mercado, Lic. Ricardo Kuri Slim, Lic. Diego López Rosado, C.P. Carlos Lara Sumano, Lic. Miguel de Lamadríd. Lic. Mario Martínez Silva, C.P. Luis Arévalo Pérez, Ing. Raúl Meyer S., Ing. Carlos Morán Moguel, Ing. Humberto Mosconi, Ing. Alberto Moreno Bennett, C.P. Gustavo Mondragón, Lic. Ifigenia Navarrete, Lic. Ignacio Ovalle, Lic. Emiliano Orozco, C.P. Gustavo Patiño Guerrero, Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, C. P. Ccnstanzo Rodríguez A., Lic. José Rosovsky, Lic. Gustavo Romero Kolbek, Lic. Raúl Salinas Lozano, Lic. Fernando Solana, Lic. Ma. Hilda Sam Ibarra, Dr. Rodolfo Stavenhagen, Lic. Rodolfo Urquidí, Lic. Manuel Uribe, Lic. Miguel Osear Valdez Padilla, C.P. José Vives Parroquín, Lic. Manuel Varela Arias, Lic. Enrique Velaseo Ibarra, Ing. Raúl Zepeda Chana, Dr. Pedro Zorrilla, C.P. Ramiro Suárez Torres, Lic. y Gral. Jorge Olivera Toro.

Coordinadora general: C. P. Alicia González S.

A efecto de que el Curso evolucione satisfactoriamente, los programas de enseñanza no son rígidos y al término de cada año escolar se pedirá a los alumnos una evaluación del propio curso, con el fin de modificar y actualizar los programas. Se pedirá también la opinión de maestros y funcionarios públicos con este objeto.

Como se puede ver, el INAP ha tomado en cuenta la necesidad que tiene el Gobierno de contar con mandos medios y directivos más capaces y conocedores de la realidad de nuestro país, para lograr así funcionarios públicos identificados plenamente con el gobierno al que sirven.

Osear REYES RETANA

RESEÑAS

LABOR EDITORIAL EN EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

El Partido Revolucionario Institucional en una continuación de la labor por humanizar la tecnología y llevar la cultura a todos los niveles, ha realizado un trabajo editorial del que es necesario hablar.

El licenciado Jesús Reyes Heróles, Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, decidió la publicación de una serie de folletos de temas breves y accesibles, pero fundamentales en la cultura política.

La serie denominada "Materiales de cultura y divulgación" contiene textos de política clásica, política latinoamericana y política mexicana. A la fecha se han publicado veintiún trabajos de política clásica; veinte de política mexicana y diez de política latinoamericana.

Estos cincuenta y un textos son importantes, sin embargo destacan indudablemente algunos poco conocidos, otros inéditos en lengua española y, finalmente, algunos cuya importancia en la historia política hizo obligada su publicación.

Entre los más relevantes se pueden mencionar los artículos de Carlos Marx sobre *La intervención en México*; *El salario*, de Friedrich Engels; el de Nicolás Maquiavelo *Sobre la libertad*, y el de John Locke, *La disolución del gobierno*, todos ellos dentro de la serie "Política clásica".

"Política Mexicana" cuenta con títulos valiosos como el de *Salario y trabajo* de Ignacio Ramírez; Miguel Ramos Arizpe con *Alegato contra el centralismo y Acta Constitutiva*; *El inicio de una nueva etapa institucional* de Plutarco Elías Calles; *Atenea política* de Alfonso Reyes; *Cartas y planes* de Emiliano Zapata, y el de Lázaro Cárdenas, *Respuesta a las cámaras de comercio*.

En la serie "Política Latinoamericana" se hizo una selección que incluye a José Martí con *El Partido Revolucionario Cubano*; *Gobierno unitario* de Domingo Faustino Sarmiento y el de Simón Bolívar, *Discurso de la Angostura*.

Cabe repetir que los títulos mencionados no son los únicos, sino los que sobresalen entre los publicados sin querer esto decir que los demás no sean igualmente interesantes.

Además de la rigurosa selección, los "Materiales de Cultura y Divulgación" cuentan con una presentación de primera a cargo de la Imprenta Madero y un precio de venta al público muy bajo.

Esta labor editorial que realiza el Partido Revolucionario Institucional es encomiable y del todo recomendable, sobre todo por la preocupación de divulgar, a nivel popular, la ciencia política.

Marinela BARRIOS

Roscoe C., Martín (ed.), *Administración pública*, Ed. Herrero Hnos.. México, 1967.

Este libro contiene una serie de ensayos sobre administración pública en honor de Paul H. Appleby, escritos por quince amigos y colaboradores del mismo, pertenecientes a los campos de administración pública, ciencias políticas y economía. En este libro cuyo título en inglés es *Public Administration and Democracy*, se comentan temas de vital trascendencia relacionados con la administración pública:

- El campo de la administración pública
- Procesos de administración pública
- Administración pública y pueblo
- Administración pública internacional
- Algunos problemas perennes

Dentro de estos grandes capítulos, comentaré algunos de los ensayos que considero de mayor importancia. En el ensayo escrito por Paul H. Appleby, sobre las reflexiones acerca de las instituciones y de sus formas de proceder, nos hace ver que dentro de cualquier organización, existen diferentes niveles de mando, pero que, específicamente dentro del gobierno, el público busca tratar, para la resolución de sus problemas, con los subordinados, jamás con los superiores,

ya que ve a los principales funcionarios como especialistas. Sin embargo, cualquiera de los subordinados tiende a creer que sus superiores son superficiales e incluso ignorantes, esto también es resultado de los cambios de funcionarios a alto nivel, quienes desconocen en ese momento la nueva función que les es encomendada.

El autor hace ver que sobre todo en un puesto dentro del gobierno se necesita cubrir una serie de requisitos: la experiencia, el que sepan delegar funciones; sobre todo, el que hayan demostrado en funciones anteriores su certeza en la toma de decisiones. Le da mucha importancia a la delegación de funciones, ya que día con día, las organizaciones crecen a un ritmo acelerado y la magnitud de éstas, hace que se vuelvan cada vez más complejas; por lo tanto, no es posible que el funcionario de alto nivel pueda tomar todas las decisiones.

En relación con esto, considero que la toma de decisiones es uno de los grandes problemas de la administración, ya que a la fecha muchos de los funcionarios todavía no saben o no quieren delegar funciones, pues piensan que si lo hacen pierden poder de mando. lo cual es sin duda un error.

El ensayo de Frederick C. Mosher acerca de la reorganización de los organismos públicos hace ver que es muy común que se asocie la palabra reforma dentro del campo administrativo con la voz reorganización y. si se ve desde el punto de vista etimológico, nos daremos cuenta del porqué es tan difícil asociar o confundir acepciones. Sin embargo, lo que él hace ver es que dentro de la administración pública. las reformas o reorganizaciones son constantes, pero nos indica que dentro de las organizaciones gubernamentales que, por el tipo de trabajo que desarrollan. son vulnerables a la crítica del público, éstas lo hacen en menor grado, a aquellas que no tienen trato directo con el público, también nos hace ver que los estudiosos de la administración han aportado muchas ideas, mucha imaginación para llevar a cabo diferentes reorganizaciones, pero que es muy poca la atención académica que éstos han prestado a la totalidad del proceso o al cálculo posterior de sus efectos, esto es muy cierto, pues hemos podido ver, como él lo indica, que la reforma o reorganización no se puede

detener y mucho menos en un campo tan dinámico como es la administración pública; sin embargo, sí es importante el que con anticipación se conozcan los efectos que esto va causando para lo cual el autor da tres aspectos básicos para efectuar las reorganizaciones:

La ocasión y razones que han servido de base a la reorganización dentro del contexto combinado, en el cual funcionan uno o varios organismos.

El proceso por medio del cual se llevan a la práctica satisfactoriamente, o bien, al fracaso.

La evaluación de los efectos que verdaderamente haya producido en los organismos afectados.

En términos generales, los ensayos que se presentan en este libro son con base en ejemplos y en experiencias que cada uno de los autores ha vivido, por lo cual, considero, que es una obra que podemos utilizar como libro de consulta en aspectos prácticos de la administración.

Carlos LARA SUMANO

Demografía y Economía, Vol. VIII, Nº 2, (23), 1974, El Colegio de México,

Desde hace más de ocho años el Colegio de México ha dedicado parte de sus esfuerzos al estudio y la difusión del problema demográfico, a través del Centro de Estudios Económicos y Demográficos (CEED). En él se imparten las materias de economía y demografía y se realizan investigaciones tales como las que dieron lugar a la obra *Dinámica de la población de México*, la cual apareció en 1970 y se encuentra agotada.

Si en la actualidad el problema demográfico se encuentra en un lugar prioritario se debe en gran parte al esfuerzo del CEED. Antes de que fuera creado. sólo se contaba con los estudios pioneros de Gilberto Loyo y de Nacional Financiera. entre Otros.

El número que esta vez se reseña contiene artículos sobre distribución del ingreso, empleo y explosión demográfica, políticas de población, migración y marginalidad. urbanización, etc.

El primero de ellos, "La distribución del ingreso en México", de Adalberto García Rocha, partiendo de los datos de las encuestas realizadas en 1963 y 1968 por el Banco de México, hace una comparación de la distribución que existe en México con las de otros países. El cuadro comparativo revela que hay una relación inversa entre la concentración del ingreso y el monto *per capita* de éste, es decir, que a mayor nivel de ingreso *per capita* mejor distribución del ingreso. Esto supone, según el autor, que los países en su proceso de desarrollo irán generando una mayor concentración, misma que llegará a un límite, a partir del cual se inicie un proceso redistributivo, vía cambios en la política económica.

Para 1968 México posee un índice de concentración del ingreso de 0,53, menor que Brasil y Perú, y mayor que Colombia, Argentina, Ecuador, Venezuela y Chile, entre otros.

Posteriormente el autor estudia los cambios operados en los patrones de distribución del ingreso en México entre 1963 y 1968, observando que hay una mejoría en la distribución, la cual se comprueba con el siguiente dato: en ese intervalo de tiempo "el 17% de la población que percibía menos de 1,000.00 elevó sus ingresos a una velocidad mayor que el resto de la población"

En lo que se refiere a la distribución funcional del ingreso, el autor analiza críticamente los resultados de las encuestas del Banco de México, afirmando que, si bien la disminución de la participación del salario en el ingreso coincide con los datos de las encuestas nacionales, las magnitudes de las dos fuentes son muy distintas. Este hecho, aunado a otros de carácter metodológico, lleva al autor a afirmar que las obras "sin heroísmos, todas son incorrectas", en especial las de 1968.

Finaliza el artículo con un breve comentario a la relación existente entre el empleo y la distribución del ingreso; como afirma el autor, la política salarial y de empleo es uno de los vehículos fundamentales de una política redistributiva.

Se proponen criterios para determinar el número de subempleados y "subremunerados", afirmando que estos criterios tendrán que señar

límites arbitrarios de "decoro" para establecer quiénes están de un lado y otro del umbral.

A manera de conclusión se pronuncia por la tesis de que la distribución del ingreso está en estrecha correlación con el sistema productivo, afirmando que la modificación de la primera puede llegar a ser, en las circunstancias actuales, "francamente imposible".

José Luis MARTÍNEZ H.

Ignacio Pichardo Pagaza, *La regionalización en México*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, Instituto de Desarrollo Urbano y Regional, Toluca, octubre, 1974 (2 vols. mimeografiados).

Dentro de los múltiples aspectos que marcan una nueva tendencia de cambio en materia administrativa y una de las prioridades del País, se encuentra el hecho de promover el desarrollo socio-económico a nivel nacional.

Cuando hablamos del desarrollo económico, implícita o explícitamente, pensamos en un incremento del producto nacional real o del producto *per cápita*. y también en una distribución más equitativa del mismo. Todo país desarrollado cuenta con una mayor y mejor distribución de su producto; en ningún caso un país en desarrollo deja de reunir ambas condiciones.

Al tratar el tema de la Regionalización en México, el licenciado Ignacio Pichardo Pagaza en colaboración con otros autores, presentan una recopilación en dos tomos de los distintos aspectos que enmarcan la regionalización, exponiendo que: "En sus formas técnicas y metodológicas. la planeación para el desarrollo nacional comprende, inevitablemente, la subdivisión del país en regiones, con el propósito de que los planes sean adecuados a las características y a los recursos de las diferentes áreas,

La tónica de esta obra analiza principalmente el marco administrativo de organismos para el desarrollo regional; los aspectos administrativos de la regionalización bajo criterios culturales; algunos aspectos jurídicos de la regionalización dentro de los Estados; la regionalización política administrativa, y las entidades federativas como

regiones: Secretaría de Obras Públicas; el crecimiento metropolitano y administración pública en el caso de la ciudad de México; el análisis de los aspectos administrativos de la regionalización con criterio geográfico, tomando como ejemplo de estudio a la Comisión de aguas del Valle de México y el área metropolitana de la ciudad de México.

El tomo número dos abarca, específicamente, los antecedentes, marco jurídico y atribuciones de la Secretaría de Obras Públicas desglosados por objetivos; es decir, la presentación de los once programas de trabajo que durante la presente administración se llevan a cabo. Asimismo, la exposición de las reformas y descentralización administrativa de la Secretaría, y, por último, las entidades federativas y los centros SOPo

El amplísimo y complejo trabajo expuesto en estos dos tomos nos dan una visión clara sobre los objetivos propuestos, conclusiones y tendencias que van encaminadas a la realización de dichos planes.

En virtud a las múltiples experiencias en materia de regionalización que se han llevado a cabo en el país durante el último cuarto de siglo, aunado esto a la identificación de varios organismos que operan regionalmente, y a la selección

detallada de los mismos con el fin de intentar un acercamiento provechoso, ha sido posible llegar a la concepción de nuevas políticas de regionalización que conllevan a resultantes como: el fortalecimiento de organismos regionales existentes y la creación de nuevos organismos regionales como organismos de coordinación administrativa.

Entre las principales conclusiones obtenidas en el balance general con las políticas de regionalización, en los últimos veinticinco años, nos dice el licenciado Pichardo Pagaza. por más que sea arriesgado, se puede llegar a estas dos afirmaciones: Primera, en la mayoría de los organismos estudiados, se pudo apreciar mejoramiento en los niveles y condiciones de vida de los habitantes de la región; aunque obviamente, no se observaron diferencias en la eficacia administrativa de distintos organismos y, consecuentemente, en el impacto sobre la región. Segunda, puede afirmarse, en cambio, que desde el punto de vista del equilibrio entre las regiones diversas del país, los efectos de la política de regionalización son inapreciables.

Patricia PÉREZ SANDI