

Revista de  
**Administración  
Pública**

EDICIONES

**INAP**

**37**

Enero - Marzo, 1979

Organo del Instituto Nacional de Administración Pública  
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

Revista de  
**Administración  
Pública**

EDICIONES



**37**

Enero - Marzo, 1979

Organo del Instituto Nacional de Administración Pública  
Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas

REVISTA DE  
ADMINISTRACION PUBLICA  
Organo editorial del  
Instituto Nacional de Administración Pública  
México 1979

Ediciones  
**INAF**

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

SECCION MEXICANA DEL INSTITUTO  
INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

CONSEJO DIRECTIVO:

Presidente: Luis Garcia Cárdenas

Vicepresidente: Ignacio Pichardo Pagaza

Consejeros: Fernando Solana  
Alejandro Carrillo Castro  
José Chanes Nieto  
Lidia Camarena Adame  
Osear Reyes Retana Jr.  
Adolfo Lugo Verduzco  
Manuel Uribe Castañeda

Tesorera: Yolanda de los Reyes

Secretario Ejecutivo: Carlos F. Almada

# INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

**Coordinación de Investigación:**

**Blanca Pérez Chow**

**Coordinación de Docencia y Asesoría Externa:**

Fernando Vega Robledo

**Coordinación de Promoción Estatal:**

Héctor Aguirre Costilla

**Coordinación de Relaciones Internacionales:**

Miguel Angel Olgún Salgado

Coordinación de Difusión:

Jorge Fraymann Castro

**Coordinación de Administración:**

**Abel Torres Fernández**

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

MIEMBROS FUNDADORES :

Antonio Carrillo Flores	Gabino Fraga
Gilberto Loyo	Jorge Gaxiola
Rafael Mancera Ortiz	José Iturriaga
Ricardo Torres Gaytán	<b>Antonio</b> Martínez <b>Báez</b>
Raúl Salinas Lozano	Lorenzo Mayoral Pardo
<b>Enrique Caamaño</b>	Alfonso Noriega, hijo
Daniel Escalente	Manuel Palavicini
Raúl Ortiz Mena	Jesús Rodríguez y Rodríguez
Rafael Urrutía Millán	Andrés Serra Rojas
José Attolini	<b>Catalina Sierra</b> Casasús
Alfredo Navarrete	Gustavo R. Velasco
<b>Francisco Apodaca</b>	Alvaro Rodríguez Reyes
<b>Mario Cordera</b> Pastor	

CONSEJO DE HONOR :

Cabino Fraga	<b>Gustavo</b> Martínez <b>Cabañas</b>	<b>Andrés</b> Caso
--------------	--	--------------------

# REVISTA DE ADMINISTRACION PUBLICA

Consejo Editorial:

Gabino Fraga

Antonio Martínez Báez

Alfonso Noriega

**Andrés Serra Rojas**

Miguel Duhalt Kraws

Julíeta Guevara

Adolfo Lugo Verduco

Coordinador del **Consejo** Editorial:

**José** Carreña Carlón

**Redacción** y edición:

**Jorge** Fraymann **Castro**

Heriberto Gasque

REVISTA DE ADMINISTRACION **PUBLICA**

Autorizada como correspondencia de 2a. **clase**

por la D.G.C., **México**, D. F.

**Ave.** Country Club No. 208. **México** 21, D. F.

# SUMARIO

Presentación 9

## ADMINISTRACION REGIONAL Y URBANISMO

Raúl Martínez Almazán

La Crisis Fiscal Urbana: El Caso de México 11

Luis Sánchez de Cannona

María García Díaz

La Administración del Crecimiento en un Entorno Cambiante 25

Gregorio Martínez Narváez

Atención de la Salud en el Medio Rural y en el Medio Urbano. 39

Miguel Angel Olguín

El Impacto de la Inmigración Internacional en el Desarrollo Económico Rural y Urbano . 45

José Luíz Aguirre

Requerimientos para el Futuro en Materia de Recursos Humanos para la Salud 49

## DOCUMENTOS

Jorge Pulido Vázquez

Incorporación del Ombudsman a la Administración Pública Federal • 53

# PRESENTACION

La Coordinación de Relaciones Internacionales de nuestro Instituto realiza en forma permanente, un intercambio de **experiencias con instituciones extranjeras interesadas en las ciencias administrativas.**

En este marco de actividades son tradicionales las buenas relaciones y la realización de seminarios y actividades conjuntas con el National Institute of Public Management de los Estados Unidos de Norteamérica, razón por la cual en el mes de octubre del año pasado, se celebró en la ciudad de Washington el seminario "Estudios Comparativos sobre Regionalización y Urbanismo: Sus Implicaciones en la **Administración Pública**".

En este número de la revista, se publican bajo el título **general de "Administración Regional y Urbanismo", algunos de los trabajos presentados por los ponentes mexicanos para dicho seminario, con el objeto de difundir algunos análisis útiles a la investigación y conocimiento de la realidad administrativa en nuestro país.**

El primero de estos artículos es "La Crisis Fiscal Urbana: el Caso de México" y de él es autor el licenciado Raúl Martínez Almazán, actual catedrático de la Facultad de Comercio y Administración de la Universidad Autónoma del Estado de México y Presidente del Instituto Nacional de Desarrollo Municipal. En esta colaboración a la revista, se señala que México enfrenta un desarrollo urbano desequilibrado: la demanda de infraestructura urbana y de servicios públicos expresa un crecimiento concomitante y paralelo al incremento de la población, y sin embargo la capacidad administrativa y financiera de los gobiernos estatal y municipal no les permite hacer frente al fenómeno.

La importancia de realizar una reforma fiscal y administrativa en favor de los estados y municipios resulta indiscutible, aún con la certidumbre de que sus resultados sean insuficientes para enfrentar los problemas urbanos del presente y los que se prevén para el año dos mil.

El segundo de estos artículos es una colaboración de María García Díaz y Luis Sánchez de Carmona, Directora General

de Organización y Métodos y Director General de Ecología Urbana respectivamente, en la Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Bajo el título de la "Administración del Crecimiento en un Entorno Cambiante", nos presenta un análisis de las políticas gubernamentales en materia de obras públicas desde el año de 1917, hasta la referencia a los programas de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, los Comités Promotores de Desarrollo Económico y Social y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

"La Atención de la Salud en el Medio Rural y en el Medio Urbano", es el tema que el doctor Gregorio Martínez Narváez, actual Director General de Programación y Organización de la Secretaria de Salubridad y Asistencia, comenta en la revista y en el que explica la necesidad de precisar las relaciones y enlaces que deben actuar entre los servicios urbanos y los rurales para ser considerados como un solo sistema que debe funcionar coordinadamente, si es que deseamos lograr un abatimiento de costos, superación eficiente y facilidades de apoyo tecnológico a todos niveles, factores indispensables para la atención de la salud —de calidad aceptable—, desde el primer contacto de los usuarios con los servicios.

Miguel Ángel Olguín Salgado, actual Coordinador de Relaciones Internacionales en nuestro Instituto, expone el tema "El Impacto de la Inmigración Internacional en el Desarrollo Económico Rural y Urbano", donde expone el fenómeno de la migración de mexicanos a los Estados Unidos que tiene, como antecedente, la incorporación de una comunidad a la sociedad norteamericana por el simple hecho de la conquista, cuando en 1847 los Estados Unidos de

Norteamérica triunfaron en la guerra contra nuestro país, y por otra parte, las condiciones socioeconómicas de México y la demanda de mano de obra barata en los Estados Unidos lo cual evidencia la existencia de un sistema de sociedad dominante y sociedad dependiente.

El licenciado José Luis Aguirre Palacios, actualmente Subdirector de Planeación y Evaluación de Recursos Humanos en la Secretaria de Salubridad y Asistencia, escribe sobre "Requerimientos para el Futuro en Materia de Recursos Humanos para la Salud", sosteniendo la tesis de que, aunque los recursos humanos disponibles en el sector salud son cada día mayores, aún no se logra hacerlos coincidir con la verdadera dimensión e índole de nuestros problemas, y señala en su artículo los objetivos generales que a su juicio corresponden en el decenio de los ochentas al Sistema de Administración de Desarrollo de Personal de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

En la Sección de Documentos, publicamos bajo el título de "Incorporación del Ombudsman a la Administración Pública Federal", la proposición de Jorge Pulido Vázquez, actual Subdirector del Sector Gobierno de la Dirección General de Documentación y Análisis de la Secretaria de Programación y Presupuesto, para la instauración de la citada institución en nuestro país, mencionando además, en forma de reseña histórica, la importancia del funcionario que en representación de la comunidad asume el control de los empleados y funcionarios públicos, así como los modelos actuales de la institución del Ombudsman en diversas partes del mundo.

La Redacción

**Se terminó de imprimir esta revista**  
el día 18 de julio de 1979, en 10'  
**talleres de la Editorial Libros de**  
México, S. A. Av. Coyoacán 1035,  
**México 12, D. F. Se imprimieron**  
1 000 ejemplares.

# LA CRISIS FISCAL URBANA: EL CASO DE MEXICO

Raúl MARTINEZ ALMAZAN

*RAUL MARTINEZ ALMAZAN es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública graduado en la Universidad Nacional Autónoma de México, además de haber realizado estudios en el "Texas Mexican Industrial Institute" de Kingsville, Texas, en los Estados Unidos de Norteamérica. Ha sido Oficial Mayor del Ayuntamiento de Naucalpan, Estado de México, y ha ocupado los puestos de Vicepresidente de la Comisión Nacional de Arbitrios y Director de Coordinación Fiscal en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Catedrático de la Facultad de Comercio y Administración de la Universidad Autónoma del Estado de México, actualmente es Presidente del Instituto Nacional de Desarrollo Municipal.*

## 1. El desarrollo urbano

### A). Diagnóstico

En 1978 se estimó que la población en México era de 66 millones de habitantes y en la zona metropolitana de la Ciudad de México de 13 millones. A esta situación de carácter cuantitativo, se agrega otra: la población se transforma aceleradamente de rural a urbana. La Ciudad de México incluye 30% de inmigrantes, igual a 4 millones. El 20% de los mexicanos, se concentran en la zona metropolitana de la Ciudad de México y el 38% en localidades menores de 2 500 habitantes. El 17% de la población del país está en localidades de 50 mil a un millón de habitantes. La distribución geográfica de los centros urbanos como de las inversiones públicas está desequilibrada, concentrándose en el altiplano. El tamaño y localización de los mercados ha favorecido el

crecimiento industrial y de los servicios de la zona metropolitana de la Ciudad de México, resultando que en 1975 el Distrito Federal y el Estado de México aportaron casi el 44% del producto interno bruto del país, Nuevo León y Veracruz el 7%, Jalisco el 4%, mientras que siete estados contribuyeron con menos del 1% cada uno.

En la mayor parte de los asentamientos humanos del país, sobre todo en las grandes ciudades, son comunes: el Uso irregular, la especulación y el alto costo del suelo; las carencias e insuficiencia de equipamiento e infraestructura, las dificultades de obtener una vivienda, la insuficiencia de organismos de planeación, la inexistencia de políticas integradas, las acciones desarticuladas de los organismos y un marco limitado de instrumentos en materia de vivienda y suelo urbano. En 1976, el 35% de la población urbana y el 84% de la rural carecían de agua potable. El 57% del total

de la población no tenía servicio de alcantarillado. Se requieren 17 mil hectáreas de suelo urbano para el crecimiento de las ciudades y el déficit acumulado de vivienda es de 2 millones de unidades.

## B) Pronóstico

Con las tendencias actuales y la política de planeación familiar se estima que los 66 millones de habitantes que tiene el país serán 77 en 1982 y cerca de 130 millones en el año 2000. (5.6% tasa de crecimiento anual). De continuar las tendencias del crecimiento urbano prevalecerá la concentración de las tres ciudades más grandes del país. La zona metropolitana de la Ciudad de México pasará de 13 millones de habitantes que tiene, a 17 millones en 1982 y alrededor de 35 millones en el año 200. Cuadalajara a su vez pasará de 3 millones en 1982 a 7 millones en el año 200 y Monterrey de 2 millones a 7 millones. Este fenómeno limitará el crecimiento en otras ciudades, en el año 200 sólo habrá otras 10 ciudades con más de un millón de habitantes que representarán el 12% del total nacional. Existirá un número reducido de ciudades medias con el 22% de los habitantes del país. Se mantendrá la inadecuada distribución geográfica como la insuficiencia de viviendas, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano.<sup>1</sup>

## C) Financiamiento

Diversos factores inciden al problema del financiamiento del desarrollo urbano en nuestro país: la población, la calidad de las obras y de los servicios públicos, sus características geográficas. Pero, a nuestro juicio, dos son los factores de mayor impacto: la insuficiencia de los recursos financieros y la ineficacia de la administración pública.

Los recursos financieros para el desarrollo urbano provienen de las fuentes impositivas y de las no impositivas que los

<sup>1</sup> cfr. vid. Plan Nacional de Desarrollo Urbano México, 1918.

complementan. Las fuentes impositivas tienen su fundamentación legal en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos que establece la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos de la Federación, Estados y Municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. En materia de concurrencia de la facultad tributaria entre los tres niveles de Gobierno, la Constitución señala que las facultades no delegadas a la Federación se entienden reservadas a los estados, es decir, únicamente la Federación y los estados tienen potestad jurídica y tributaria.

Los municipios en términos de la propia Constitución únicamente pueden administrar su hacienda, la cual se forma de las contribuciones que señala el Congreso Local. Los debates del Congreso Constituyente en 1917, las tres Convenciones Nacionales Fiscales (1925, 1933 y 1947) y once Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales (1973-1978), explican en su raíz misma, las influencias mutuas entre las finanzas públicas y la urbanización.

En 1970 los ingresos fiscales del país ascendieron a 126 mil millones de pesos de los cuales el Gobierno Federal absorbió 109 millones de pesos, equivalente al 86%, los Gobiernos Estatales 15 mil millones de pesos el 13% y los Municipios 2 mil millones de pesos el 1.6%. Hay que considerar sin embargo, que los recursos financieros de que se dispone en conjunto son reducidos, reflejo de la pobreza del país.

## 2. Desequilibrio regional

Existen en nuestro país tres regiones desarrolladas, en ellas radica el 24% de la población y ocupan el 0.27% de la superficie del país, ellas son: el Distrito Federal y las áreas metropolitanas de Jalisco y Nuevo León. El desequilibrio regional que existe se agudiza tanto por la existencia de los

polos de desarrollo como por la contribución de las entidades federativas en la formación del producto nacional bruto.

En 1970 el Distrito Federal participó con el 36% en la formación del Producto Nacional Bruto, el Estado de México y Nuevo León con el 7%, Veracruz con el 6%, Jalisco con el 5%, Sonora y Tamaulipas con el 4% cada uno, Chihuahua, Baja Colifarnio y Soahuila con el 3% respectivamente. Diez entidades federativas aportaron el 77% en tanto que las 22 restantes sólo contribuyeron con el 23%. (Ver cuadro número 1)

#### CUADRO NUMERO I

#### PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ENTIDADES FEDERATIVAS 1970 (miles de pesos de 1960)

<i>Entidades Federativas</i>	<i>PIB</i>	<i>Por ciento</i>
Distrito Federal	106.231,068	35.8
México	21.174,782	7.1
Nuevo León	20.300,595	6.9
Veracruz	18.380,966	6.2
Jalisco	14.497,848	4.9
Sonora	11.646,402	3.9
Tamaulipas	11.642,137	3.9
Chihuahua	9.677,582	3.3
Coahuila	9.471,357	3.2
Baja California	9.354,219	3.2
SUBTOTAL	232.376,956	77.4
Demás Entidades	67.632,136	22.6
TOTAL	300.009,091	100.0

FUENTE: Bases para la Regionalización de la Administración Fiscal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Elaboración: Subdirección de Análisis Fiscal y Financiero Estatal. Dirección de Coordinación Fiscal, S. H. C. P.).

#### A) Asignación de las Fuentes Impositivas

Durante la Tercera Convención Nacional Fiscal en 1947 se delimita, con mayor claridad, el ámbito de competencia tributaria de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal. El Impuesto sobre la Renta y los Impuestos al Comercio Exterior, se consideraron privativos de la Federación mientras que los impuestos sobre la Propiedad Raíz y Diversiones Públicas fueron asignados a los Estados y Municipios, participando en los impuestos sobre la explotación de recursos naturales y el comercio los tres niveles de Gobierno. Lo anterior acentuó la centralización de la recaudación fiscal en favor del Gobierno Federal, debilitándose las finanzas locales e incrementándose la necesidad de subsidios federales. Así, el Distrito Federal con el 15% de la población del país, recibió el 32% de la recaudación por concepto de impuestos interiores, el resto de las entidades con el 85% de la población percibió el 68% de esos recursos, de los cuales correspondió a los municipios, el 13%.

#### B) Participaciones

Las participaciones a las Entidades Federativas en los impuestos de la Federación de 1971 a 1976 se elevaron varias veces en su importe de 3 mil millones de pesos a 20 mil millones de pesos. Significaron en 1976 el 48% del total de los impuestos de los Gobiernos Estatales y son en la actualidad el principal renglón de ingresos en las Entidades incluyendo el Distrito Federal. (Ver cuadro número II)

Sin embargo las participaciones en impuestos federales se distribuyen en relación con el grado de desarrollo relativo de las Entidades Federativas.

En 1975 el Distrito Federal y los Estados de México, Nuevo León, Jalisco, Veracruz, Puebla, Coahuila y Chihuahua recibieron 11 mil millones de pesos en participaciones equivalentes al 71% del Total. Las 24 Entidades Federativas

restantes recibieron 4500 millones de pesos equivalentes al 29% del total. (Ver cuadro número III).

### C) Inversión Pública

El destino de la Inversión Pública en las Entidades Federativas refleja el mismo desequilibrio regional. Durante el período 1971-1976 el Distrito Federal recibió el 22% de la Inversión Pública, Veracruz el 11%, Tamaulipas, México y Coahuila el 5%. Cinco entidades absorbieron el 46% mien, tras que las 27 entidades restantes absorbieron el 54%.

CUADRO NUMERO II

PARTICIPACIONES A ENTIDADES FEDERATIVAS EN IMPUESTOS INDIRECTOS DE LA FEDERACION

(Cifras de millones de pesos)

Ejercicios	Participaciones en impuestos sobre ingresos mercantiles	Participaciones en impuestos especiales	Total de participaciones	% en	
				ingresos brutos corrientes de la Federación	% en gasto total de las Entidades Federativas
1971	1,750*	1,403	3,153	7.19	31.59
1972	1,985'	1,564	3,549	6.56	28.40
1973	5,911	2,023	7,934	11.58	43.56
1974	8,609	3,453	12,062	12.55	49.43
1975	11,029	4,842	15,871	12.01	46.60
1976(P)	13,503	6,011	19,514	11.75	48.39

(P) Preliminar.

\* Para efectos de comparación deben sumarse a las cifras de ingresos mero cantiles de 1971 y 1972, el importe de la recaudación de impuestos al comercio y a la industria en Estados no coordinados.

'Presupuesto de Egresos por las entidades federativas.

CUADRO NUMERO III

PARTICIPACIONES EN IMPUESTOS INDIRECTOS DE LA FEDERACION, POR ENTIDADES FEDERATIVAS

(Cifras de millones de pesos)

Estados	Participaciones	% en total de Participaciones	
Distrito Federal	4,995.1	31	
Estado de México	1,917.4	12	
Nuevo León	1,179.2	7	
Jalisco	1,078.5	7	
Veracruz	797.0	5	
Puebla	485.9	3	
Coahuila	467.3	3	
Chihuahua	433.3	3	71%
Las 24 Entidades Federativas restantes recibieron	4,517.4		
Que representan tan sólo el			29%
Del total de las participaciones en impuestos indirecto de la Federación	15,871.1		100%

### D) Subsidios

En el período mencionado la tercera parte de los subsidios otorgados 3,761 millones de pesos fueron recibidos por seis Entidades Federativas.

En conclusión la política de participación, inversiones públicas, subsidios, crédito, acentúan las diferencias entre las regiones y los estados sumándose a la débil situación fiscal y financiera, determinando que los Gobiernos Locales, especialmente los de las ciudades no puedan hacer frente a

las crecientes necesidades de infraestructura urbana y de servicios públicos adecuados.

### E) Urbanismo y Finanzas Públicas

El proceso acelerado de desarrollo económico y de urbanización del periodo 1940-1970, aunado a las modificaciones en las tasas impositivas dentro de la Reforma Fiscal de 1962, determinaron un aumento en la base impositiva y en la carga fiscal. No obstante México al igual que otros países en proceso de desarrollo mantiene una baja carga fiscal, el 6.5% en 1962.

El número de causantes es mayor en las ciudades que en el campo con mayor control y reducción de los costos administrativos en la recaudación. Los sectores industriales y de servicios, aportan el 80% del total de los impuestos mientras que el sector agropecuario contribuye con el 20% o sólo con el 11% como fue en 1960.

El Gobierno Local así, encuentra en las áreas urbanas, más que en las rurales, un amplio catálogo de fuentes, de ingreso, sin embargo, la relación entre los ingresos fiscales, el producto interno bruto total y la población urbana total se contrastan con la baja relación existente entre los ingresos fiscales y el nivel de urbanización.

El Gobierno Local en México enfrenta crecientes demandas sociales que no siempre puede satisfacer. A partir de sus fuentes propias en los últimos 20 años la tasa media de los ingresos ordinarios correspondiente al Gobierno Municipal ha sido en impuestos 10%, derechos 17%, productos 8%, y aprovechamientos 12%. Los impuestos que son los recursos fiscales justos y tradicionales han invertido su importancia respecto de las otras fuentes. Los gastos de administración mantienen una tendencia ascendente en su

presupuesto, imposibilitándolos para atender las demandas de infraestructura de la ciudad.'

### 3. La fiscalidad del suelo urbano

La fiscalidad del suelo urbano contempla una carga tributaria que si bien no es cuantitativamente significativa desde el punto de vista del monto neto de las cuotas de los gravámenes, si es hacendariamente importante en orden al número de tributos que la conforman.'

Tanto la Federación como los Estados y Municipios concurren a gravar en una u otra forma el suelo urbano. El Gobierno Federal con el Impuesto del Timbre grava la compra, venta, el arrendamiento y la promesa de venta o de compra de inmuebles; con el Impuesto sobre la Renta, asimismo, grava las utilidades derivadas de la venta de inmuebles y su arrendamiento.

El Gobierno Estatal con el Impuesto Predial grava las propiedades o posesión de bienes inmuebles y con el Impuesto sobre Traslación de Dominio grava la compra-venta de inmuebles, la trasmisión o adquisición de la propiedad de bienes inmuebles y la entrega o adquisición de la posesión como un acto previo a la traslación de dominio. Con el Impuesto sobre Fraccionamiento de Predios grava el "fraccio, namiento" del suelo por la ejecución de nuevos desarrollos urbanos. Con el Impuesto a la División de Predios grava la desintegración del suelo para constituir varias fracciones de su superficie.

El Gobierno Estatal, asimismo, mantiene vigentes diversos gravámenes que en forma de derechos encontramos dentro del sistema impositivo del suelo urbano, como lo son los De-

<sup>2</sup> Luis Uniquel, *El desarrollo urbano en México*, México, El Colegio de México 1976. 466 pp. pp. 271-286.

<sup>3</sup> José Merino Mañón, *La Fiscalidad del Suelo*, Toluca, México, Dirección General de Hacienda, 1972, 110 pp. p. 27.

rechos de **Fusión de Predios, autorización para integrar un solo predio con la asimilación de dos o más de ellos, conexión de las redes de los nuevos desarrollos urbanos a las redes generales de agua potable por conexión a las redes de atarjeas y a los colectores y alcantarillados de infraestructura estatal.**

Finalmente, el gobierno estatal y municipal a través del **Programa de Aportación para Mejoras o Cooperaciones para Obras Públicas** como también se le conoce, grava la obtención de beneficios específicos alcanzados por los predios como consecuencia de la ejecución de obras públicas. A través de los **Derechos de Alienamiento** gravan los servicios de la demarcación de los predios en relación a las vías de circulación.<sup>5</sup>

#### A) Recursos Tributarios

##### a) El Impuesto Predial

La existencia de diferentes gravámenes al suelo, distintos niveles de gobierno que lo gravan y distintos objetivos económicos, fiscales y sociales que se persiguen hacen de la tributación territorial un sistema complejo, por lo que es motivo de preocupación tanto del Gobierno Federal como por parte del Gobierno Estatal darle mayor racionalidad y eficacia.

El Impuesto Predial es uno de los gravámenes más importantes y antiguos que se integran a la estructura tributaria de los Estados, en 1972 representó en promedio, el 15% en relación a la recaudación por impuestos estatales de las entidades federativas.<sup>6</sup> por lo que es, sin considerar la participación sobre ingresos mercantiles, la principal fuente de ingresos tanto para los Estados como para los Municipios que participan de dicho impuesto.

En su estructura legal el Impuesto Predial a nivel de los Estados presenta heterogeneidad en cuanto a conceptos, tasas, bases y exenciones y su administración es muy irregular. En términos generales, los Estados están retrasados en materia de fiscalidad del suelo, respecto del proceso de desarrollo urbano del país,

Algunos Gobiernos de los Estados han logrado sistemas modernos de catastro técnico y de control del Impuesto Predial por computación, pudiendo recaudar importantes ingresos. En 1970, el Estado de México, recaudó 77 millones de pesos, para 1975, obtuvo 269 millones equivalentes a un incremento del 249%. Otros Estados también obtienen un significativo ingreso por concepto del Impuesto Predial, En 1975, Jalisco recaudó 152 millones, Nuevo León 140 millones, Guanajuato, Chihuahua y Sinaloa entre 80 y 90 millones de pesos. El Impuesto Predial en nuestra estructura fiscal presenta una fuente impositiva de tipo consolidado, siempre tendiente a un crecimiento regulado y nunca a un crecimiento espectacular, desbocado y sin control. El Impuesto Predial refleja por su curva de recaudación la salud fiscal de un Gobierno. En otros Estados, sin embargo, el impuesto predial se haya estancado: Tlaxcala, Quintana Roo y Colima, entre otros, obtuvieron en ese año una recaudación anual inferior a los 5 millones de pesos.

El Impuesto Predial dista mucho de ser equitativo, eficiente y de constituir un medio a través del cual pudiesen las Entidades Federativas corregir la situación irregular del uso y distribución del suelo o bien gravar adecuadamente a quienes detentan de manera importante la propiedad inmobiliaria, sin contribuir al erario público en la proporción a los beneficios que reciben por concepto de plusvalías.

##### b) El Catastro Técnico

Con excepción de los grandes programas de obras de infraestructura urbana, salud pública y vivienda que caen bajo la responsabilidad del Gobierno Federal, la promoción del

<sup>5</sup> *ibid.*, pp. 27-29

<sup>6</sup> Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública, *El Impuesto Predial Progresivo*, Guadalajara, Jal., 1975, 113 pp. p. 11.

desarrollo urbano se ubica en el ámbito del Gobierno Estatal, encontrando en los ingresos provenientes de la fiscalidad del suelo un importante apoyo.

Los Gobiernos Estatales requieren de una adecuada administración y recaudación del impuesto predial, basada en un equitativo y ágil sistema de cobro, actualización y adecuada valorización de su base. Es en este contexto en donde el catastro técnico tiene gran importancia.

En los últimos años el esfuerzo e interés de los Gobiernos Estatales por el catastro técnico se ha concretizado en reuniones nacionales buscando convertirlo en un instrumento eficaz de planeación urbana, regularización de la tenencia de la tierra y recaudación del impuesto predial,

Algunos gobiernos de los estados, han logrado un catastro altamente tecnificado utilizando los procedimientos más modernos. La información obtenida les permite llevar un control preciso de la propiedad raíz y fijar adecuadamente las bases para la aplicación del impuesto predial, otros gobiernos, sin embargo, no están dispuestos a revisar la base del impuesto predial y ajustarla a los aumentos en la plusvalía de los predios. Frecuentemente se observan factores de índole político que se anteponen a cualquier modificación de la base del impuesto predial. Es común escuchar la frase "El catastro tira gobernadores", lo cual parece ser una constante, aunque no la única, en el hecho de que algunos sistemas de catastro guardan un atraso de treinta años o más en relación a otros.

En diversos foros nacionales se pide la realización de un programa nacional de catastro técnico, sin embargo el programa dependerá de como se resuelva todo un entretrejo de factores político-administrativos no siempre de fácil solución,"

6 cfr. vid. Instituto para el Desarrollo Técnico de la Hacienda Pública, Tercera y Cuarta Reunión de Catastro, Guadalajara, Jal., 1975, 1978.

### c) El Impuesto sobre Traslación de Dominio

El Gobierno Federal como el Estatal gravan la traslación de dominio de bienes inmuebles, advirtiéndose en su legislación diversas similitudes en el objeto, sujeto y base y cierta heterogeneidad en lo que respecta a la tasa de impuesto, pues en unos casos se grava el impuesto con una tasa progresiva mientras que en otros se tienen tasas fijas. Existe una duplicidad en cuanto a la administración del impuesto, ya que esta se realiza tanto por parte de la Federación como por parte de los Estados lo cual implica un alto costo.

Se ha sugerido, dentro de la coordinación fiscal de la Federación y de los Estados, la celebración de un convenio que permitiera a estos últimos administrar dicho impuesto, ello permitiría incrementar el monto de la recaudación, establecer mejores medios de control para disminuir la evasión, unificar la legislación correspondiente y simplificar los trámites administrativos en favor del causante.

## B) Recursos No Tributarios

### a) Contribución de Mejoras

La Contribución de Mejoras, es un tributo basado en el principio del beneficio, cuya función consiste en recuperar para el sector público los beneficios diferenciales, que, en forma de aumento de valor de las propiedades, se derivan de la construcción de una obra pública' significa un apoyo cada vez más importante como recurso público, dentro de un sistema de gravámenes a la propiedad tanto en el ámbito del desarrollo urbano como del rural.

México, al igual que otros países de América Latina, está desarrollando con gran éxito este sistema, el cual ofrece diversas ventajas a los gobiernos de los estados y munici-

7 Jorge Macón y José Merino Mañén, *Contribución de Mejoras en América Latina*, la. ed. México FCE·BID. 1976 212 pp. p. 9.

píos, permite generar recursos internos y redistribuirlos con criterios de equidad, ayuda a incrementar la recaudación a partir de la recuperación de una parte del incremento del valor de las obras públicas realizadas.

El sistema al aplicarse a los aumentos de valor que se experimentan, con motivo de las obras públicas que se realizan, puede utilizarse como Un instrumento en contra de la concentración de la renta aunque no contribuye a una mejor distribución de la misma.

#### b) Crédito

El crédito, constituye una fuente importante de financiamiento a la que recurren los Estados y Municipios, para la realización de obras y dotación de servicios públicos.

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos lleva a cabo tres clases de operaciones;

- 1) Créditos a Gobiernos de los Estados y Municipios
- 2) Créditos al Gobierno Federal y organismos descentralizados y
- 3) Créditos a contratistas de obras públicas federales.

El Banco también actúa como una Institución fiduciaria y de asesoría técnica a personas morales de derecho público en la planeación y ejecución de obras y servicios.

Las obras para las cuales el Banco otorga créditos a los Estados y Municipios son: agua potable y alcantarillado, mercados, rastros, pavimentación, alumbrado, centrales de autobuses y caminos.

Durante el período 1970-1975 el Banco otorgó créditos a los Estados y Municipios por 4,300 millones de pesos apli-

cándose en primer lugar a agua potable y pavimentación, 37% y 34% respectivamente.

Le siguió en importancia caminos 15% y mercados 7% Electrificación y rastros fueron, en dicho período, los de menor financiamiento por esta vía 0.94% respectivamente. (Ver cuadro número IV)

En un periodo menor el Gobierno del Distrito Federal recibió crédito por 6,700 millones, 58% más que los otorgados a la totalidad de los estados y municipios del país.

Por otra parte, los estados que mayor porcentaje absorbieron de los créditos otorgados fueron: México 27%, Nuevo León 12%, Chihuahua 10%, Veracruz 6%, Sonora 5%, Guanajuato 4%, y Baja California 3%. Comparativamente Yucatán, Tlaxcala, Querétaro, San Luis Potosí e Hidalgo recibieron menos del 1%.

Significa lo anterior que los Estados y Municipios con baja capacidad de endeudamiento se encuentran imposibilitados a obtener créditos, es decir, la política del Banco incide negativamente en los Estados y Municipios pobres.

Los Estados y Municipios con baja capacidad de endeudamiento pero con un insospechado potencial económico requieren un mecanismo que les financie estudios de preinversión.

#### 4. La respuesta de México a la crisis fiscal urbana

##### A) El Convenio Único de Coordinación

Recientemente en nuestro país fue elaborado el Plan Nacional de Desarrollo Urbano como uno de los elementos básicos de la planeación integral del país, al considerar que la función del desarrollo urbano es apoyar el desarrollo económico.

CUADRO NUMERO IV

BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, S. A.  
FINANCIAMIENTO A GOBIERNOS DE ESTADOS Y MUNICIPIOS

(miles de pesos)

<i>Gobiernos de Estados i' Municipios</i>	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977 (ene.-jul.)	Total
<b>Agua y saneamiento</b>	147,422	<b>150,147</b>	729,703	233,461	225,232	483,972	305,705	57,473	2,333,115
<b>Pavimentación y ur- banización</b>	27,969	8,392	38,492	<b>440,310</b>	306,618	227,752	233,019	76,332	1,358,884
<b>Caminos</b>	49,331	31,204	107,141	217,696	202,396	16,011	31,223	7,603	662,605
<b>Mercados</b>	40,604	19,617	56,800	60,823	27,380	<b>73,170</b>	22,497	28,221	<b>329,112</b>
Rastros	2,777	5,789	16,658	10,540	4,512	1,095	12,199	<b>4,156</b>	57,726
<b>Diversas obras</b>	10,694	42,909	62,794	18,068	77,185	49,835	62,213	4,609	<b>328,262</b>
<b>Electrificación</b>	24,021	6,236	7,676	2,127					40,060
<b>Subtotal</b>	302,773	264,294	1,019,264	983,025	843,323	851,835	<b>666,856</b>	178,394	5,109,764
<i>Grupo Fiduciario Federal i' de Fomento Municipal</i>									
<b>Agua y saneamiento</b>				S,205	<b>7,582</b>	<b>23,401</b>	50,139	11,623	100,950
<b>Pavimentación y ur- banización</b>									
<b>Caminos</b>									
<b>Mercados</b>				961	8,065	7,255	<b>8,552</b>	3,355	28,158
<b>Rastros</b>					85	1,898	1,534	7	3,524
<b>Diversas Obras</b>									
<b>Subtotal</b>				9,166	15,732	32,554	60,225	14,985	132,662
<b>Total</b>	302,773	264,294	1,019,264	992,191	859,055	884,389	<b>727,081</b>	193,379	5,242,426

FUENTE: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. 1977.

La solución de la problemática urbana requiere que el desarrollo regional promueva y sostenga un proceso adecuado de desarrollo económico y social ya que el problema no es sólo de integración física, de proporcionar servicios, equipo e **infraestructura, sino de integración económica y social.**

Todas las inversiones del sector público que inciden en el desarrollo urbano deben tomar en cuenta lo previsto en el Plan.

El instrumento para las acciones sobre esta materia entre la Federación y los Estados es el Convenio Unico de Coordinación a través de los organismos estatales llamados Comités Promotores del Desarrollo Socio-económico.

La estructura política del Estado Mexicano establecida por la Constitución es la de una República Federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y unidos en una Federación.

Congruentes con ello el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados han establecido como mecanismo de coordinación en diversas materias el Convenio Unico de Coordinación Que fíja las bases, da orden y regula las acciones de uno y de otro. a través de programas de desarrollo socio-económico, Que comprenden los sectores azronuario industrial. comercial. de asentamientos humanos y de admL ministración, entre otros.

Los programas son de dos tipos: de "Desarrollo Sectorial" en los cuales no hay una conferencia directa de recursos financieros **al Gobierno del Estado y "Estatales de Inversión" que implican una transferencia de recursos financieros a los Estados.** estos últimos se refieren a los renglones de azua potable, alcantarillado, vivienda, caminos, carreteras, **etc., los cuales parecerán, poco significativos, sin embarco,** debemos considerar que el país había venido experimentando un proceso centralizador dentro del cual el Gobierno Federal tomaba a su cargo las más insignificantes obras con

un alto costo social. El Convenio Unico de Coordinación permite ahora que los Estados sean responsables de su realización. La asignación de las obras y los servicios con su correspondiente soporte financiero, frecuentemente van acompañados de apoyo técnico y humano.

Destaca por su importancia, la acción conjunta del Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales en programas para lograr la planeación y ordenación ecológica del territorio y el ambiente físico de los asentamientos humanos, la preservación, conservación, mejoramiento y desarrollo de los recursos y ecosistemas naturales y el mejoramiento y control del medio ambiente natural y urbano.

## 5. Conclusiones y **recomendaciones**

En 1970 aparecen 123 nuevas ciudades con más de 20,000 habitantes sumándose a las 55 ya existentes. Para 1980 habrá 80 ciudades más para totalizar 258 ciudades y para 1990, 120 más configrando un sistema de 378 ciudades. Como es natural la demanda de infraestructura urbana y de servicios públicos continuará creciendo en forma concomitante y paralela al incremento de la población, empero la capacidad financiera de los Gobiernos Estatal y Municipal no aumentará en modo tal que puedan hacer frente a dicha demanda.

El país deberá realizar un esfuerzo importante para aumentar la capacidad financiera de los Estados y Municipios. Llevar a cabo una vigorosa Reforma Fiscal y Administrativa en favor de los Gobiernos Locales, responsables de la promoción del desarrollo urbano, aun con la certidumbre de que los recursos que se obtengan continuarán siendo suficientes para la atención adecuada de las demandas sociales. Algunos elementos de las Reformas podrían ser:

- 1º La sustitución del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles por el Impuesto al Valor Agregado.

- 2' En materia de fiscalidad del suelo, la adopción del Impuesto Predial con una tasa progresiva.
- 3º El establecimiento en todo el país del catastro técnico.
- 4" La transferencia de los recursos del Impuesto Predial a los Gobiernos Municipales.
- 5º El establecimiento de un nuevo Impuesto sobre Ganancias de Capital, derivadas de la inversión en bienes inmuebles que permita captar parte de las plusvalías.
- 6º Aunar a los Impuestos sobre Fraccionamientos, la obligación de que los ejecutantes de nuevos desarrollos entreguen al Estado superficies mayores como áreas de donación y absorban el financiamiento de los servicios públicos de dichos desarrollos en forma proporcional hasta la venta final de los mismos.
- 7º El fenómeno urbano del país reclama la adecuada respuesta por parte de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal a través de los Planes de Desarrollo Urbano.
- 8º El desarrollo urbano y regional demanda que sean los Gobiernos Estatales y Municipales los que realicen cada vez mayor número de actividades pertenecientes a la función pública. Dicho de otra manera debe continuarse con una política de descentralización de programas y de funciones que hoy tienen un carácter federal con la correspondiente aportación financiera federal.
- 9º El establecimiento de un Fondo Financiero a Estados y Municipios como mecanismo para la asignación de recursos a nivel regional y sectorial constituido por un sistema nacional que oportunamente actúe para implementar lo que específicamente las regiones y sectores requieran,

## 6. Una propuesta

### A) El Fondo Financiero a Estados y Municipios

Argentina, Estados Unidos, Alemania, Brasil, Ecuador, entre otros han adoptado este sistema para distribuir la recaudación nacional entre sus Estados miembros, y financiar proyectos específicos.

Argentina.--Este país estableció el Fondo de Desarrollo Regional destinado a financiar proyectos de infraestructura a nivel provincial o regional, el Fondo se integró con el 3% de la recaudación de los ingresos participables, la Federación contribuyó con el 1.5% y las provincias en su conjunto, con el otro 1.5.

Alemania.-Aquí el mecanismo se denomina Perecuación Financiera entre los Estados.' Tiene como propósito armonizar las relaciones financieras entre la Federación y los Estados y promover un desarrollo económico y social equilibrado. La Federación otorga a su vez subsidios a los Estados que se ubican por debajo del promedio del ingreso fiscal per cápita de los Estados y se integra en base a dos índices: capacidad fiscal y perecuación.'

Alemania mantiene el principio filosófico de que la Federación y los Estados tienen derecho igual a cubrir sus gastos necesarios ya que las necesidades financieras de la Federación y los Estados deben ser armonizadas entre ellos para mantener y salvaguardar la homogeneidad de las condiciones de vida a partir de lo cual recoge y jerarquiza políticas de ingreso y prioridades de gasto tanto de la Federación como de los Estados.

La ley fundamental alemana establece compensaciones provenientes de fondos federales a estados y comunas que con-

<sup>8</sup> El índice de perecuación de un Estado es igual al monto medio del impuesto por habitante multiplicado por el número de habitantes residentes en el Estado al 30 de junio del año fiscal.

tribuyen, con recursos propios en proyectos de carácter eminentemente federal.

Estados Unidos.-Aquí han establecido un fondo denominado "General Revenue Sharing" que se otorga a los Estados y Gobiernos Locales de los ingresos federales en forma separada de los subsidios o "Grant's", Este sistema tiene la característica de que los recursos son otorgados a los Estados y Gobiernos locales sin ataduras.

Más que el sistema "Revenue Sharing" es a través de los "Grant's", como la Federación destina recursos a un fin determinado, aportando una cantidad igual a la del Estado que se conoce con el nombre de "Dólar por dólar". Los proyectos y programas así, son financiados a través de subsidios condicionados.

El establecimiento de los fondos para racionalizar e instrumentar el financiamiento del desarrollo urbano con la participación de los Estados, está logrando gran auge porque permite distribuir recursos equitativamente.

La constitución del Fondo Financiero, en el caso de México debe considerar:

PRIMERO: El Fondo se constituiría con los recursos existentes de las participaciones, parte de los subsidios, Convenio Unico de Coordinación. Más recursos nuevos provenientes de los hidrocarburos o de fuentes de tributación, a partir de la implantación del Impuesto al Valor Agregado.

SEGUNDO. Los Estados y el Distrito Federal, a través del Fondo, recibirían los recursos tradicionales con un incremento substancial.

TERCERO: Los recursos deberán ser suficientes para cubrir el gasto corriente de cada Entidad Federativa.

CUARTO: El sistema de distribución debe asegurar el for-

talecimiento de la coordinación fiscal, incrementar la recaudación tributaria y evitar el desestímulo de la actividad impositiva de los Estados.

QUINTO: El sistema debe ser flexible para poder ser implementado por etapas, atendiendo a las disponibilidades de recursos del erario federal y a las posibilidades reales de los Estados para absorber nuevas responsabilidades.

SEXTO: El sistema no debe significar reducción de recursos que actualmente benefician a los estados y regiones, sino que supone una mejor distribución regional de recursos para un crecimiento menos desequilibrado.

Cuando un país como el nuestro enfrenta una crisis fiscal urbana, elabora un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, la pregunta obligada es ¿Qué ingresos fiscales se pueden esperar y de qué fuentes éstos deberán proceder para enfrentar con éxito los retos? más aun ¿sobre qué bases debe fundamentarse nuestra capacidad para llevar adelante el desarrollo, manteniendo al mismo tiempo la estabilidad económica?

México al igual que otros países en proceso de desarrollo está comprometido a lograr su progreso, ha adoptado importantes medidas las que han conducido a una explosión demográfica, frente a lo cual deberá proporcionar a sus habitantes medios de vida y una actividad digna. De ahí que la economía mexicana tenga que modernizarse y en este sentido la Reforma Fiscal y Administrativa es un instrumento vigoroso en pro del desarrollo.

En importantes foros, en reuniones recientes del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional, se viene sugiriendo la importancia de realizar una Reforma Fiscal, como condición para el avance de los países subdesarrollados.

La crisis fiscal urbana que tanto nos afecta, nos pide reflexionar en las muchas posibilidades que tenemos para

lograr las metas nacionales, establecer las precondiciones para una reforma tributaria sustantiva y que, como lo ha sugerido Albert G. Hart,' podría iniciarse con la Reforma

de la información fiscal que permita al causante y al recaudador tributarios, tratarse Con respeto mutuo sobre la base de una información fiscal objetiva.

9 cfr. vid. Albert G. Hart. "Política Fiscal en América Latina" en *Política Fiscal en América Latina*. México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1977, X + 558 pp., pp. 3-26, p. 9.

# LA ADMINISTRACION DEL CRECIMIENTO EN UN ENTORNO CAMBIANTE

Luis SANCHEZ DE CARMONA  
Maria GARCIA DIAZ

*MARIA GARCIA DIAZ es Directora General de Organización y Métodos de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.*

*Ha desempeñado los cargos de Jefe de Asesoría de Investigación y Desarrollo Administrativo de la Secretaría de Hacienda " Crédito Público, y también ha sido Jefe de la Unidad Central de Organización y Métodos en la misma Secretaría. Es egresada de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde estudió la licenciatura en Economía.*

*LUIS SANCHEZ DE CARMONA es arquitecto y licenciado en Relaciones Industriales, graduado en la Universidad Iberoamericana.*

*Ha sido Director de Operación del Instituto de Acción Urbana e Integración Social del Estado de México (AURIS); jefe de la Oficina del Plano Regulador del Departamento del Distrito Federal, Coordinador del Programa de Asentamientos Humanos del IEPES y actualmente ocupa el puesto de Director General de Ecología Urbana de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.*

## INTRODUCCION

Este trabajo tiene como propósito exponer algunas experiencias y perspectivas del gobierno mexicano en el desarrollo de las obras públicas, mismas que son entendidas como "Las acciones materiales resultado de la actividad del Estado para beneficio y servicio de la sociedad a la cual sirve". Es la materialización producto de las instituciones gubernamentales que son responsables de proporcionar satisfactores materiales a la población, lo que se traduce en diferentes tipos de obras que confluyen en un objetivo común, que es el de proporcionar los elementos necesarios a una sociedad históricamente determinada para su progreso y desarrollo.

Inicialmente se describe brevemente la acción de los diferentes gobiernos en esta materia a partir de 1917.

A continuación se destaca la congruencia de la planeación y programación de las obras públicas con el marco general que establece el Plan Nacional de Desarrollo Urbano en sus niveles normativo y estratégico y su vinculación con la planeación estatal y municipal, de donde se derivan diversas implicaciones sobre las que se hacen algunas consideraciones relativas al caso de México. Asimismo, se hace una referencia general a la estructura organizativa del gobierno federal que tiene a su cargo el desarrollo de las obras públicas, los mecanismos específicos estratégicos para la coordinación y ejecución de las obras en coordinación con los estados y

las implicaciones derivadas de la interacción entre los distintos niveles de gobierno, enfatizándose sobre la toma de decisiones; mencionándose también los propósitos para imprimir mayor celeridad a los procesos y trámites relativos a las obras públicas en beneficio de los usuarios a través de un óptimo aprovechamiento de los recursos.

Se menciona de manera especial el Plan Nacional de Desarrollo Urbano como instrumento rector, de la planeación integral del país.

## 1. LAS POLITICAS GUBERNAMENTALES EN MATERIA DE OBRAS PUBLICAS DE 1917 A 1976

En el periodo de 1917 a 1924, al expedirse la Constitución de 1917, se inicia propiamente la etapa del México actual, ya que en esta Constitución se define la forma de gobierno y se sientan las bases de la organización política de nuestro país.

Los gobiernos de este periodo a través de los distintos ramos de la administración pública trataron de favorecer intelectual, moral y materialmente a las clases trabajadoras de la ciudad y del campo. Asimismo, se hizo énfasis en el desarrollo de obras públicas ya que se consideraba que en ésta época, México renacía a la vida de un franco progreso material.

Por otra parte, el principio de la justicia social es el pensamiento rector que se propone orientar la política del gobierno federal, misma filosofía que se observa en los diversos gobiernos a partir de 1917.

De 1924 a 1934 las actividades de los gobiernos en materia de obras públicas se orientaron básicamente a la construcción de obras para comunicar al país, obras de irrigación, escuelas y bibliotecas, caracterizándose este periodo por un decidido espíritu de grandes realizaciones materiales.

A partir de 1934, al mantenerse ya una estabilidad política, los gobiernos definen claramente sus programas de acción, caracterizándose el periodo de 1934 a 1940 por un decidido apoyo a la agricultura, las comunicaciones y a la educación mediante la construcción de obras de irrigación, carreteras y caminos, así como diferentes obras de bienestar social, entre ellas las necesarias para la educación básica.

Durante 1940 a 1946, se siguió construyendo obras para dotar al país de una amplia red de comunicaciones como apoyo al desarrollo de la agricultura, realizándose también las obras de beneficio social y las necesarias para apoyar y fomentar a la naciente actividad industrial.

De 1946 a 1952, se promovió la construcción de todas aquellas obras que fortalecieran e impulsaran el proceso industrial del país, destacándose las relativas a ferrocarriles, caminos rurales, obras para la explotación del petróleo, redes de energía eléctrica, sistemas de agua potable y alcantarillado y se incrementaron las inversiones en los renglones de agricultura y ganadería, manteniéndose el ritmo anterior de inversión en materia de obras de beneficio social, reduciéndose en este periodo la atención a las vías de comunicación.

De 1952 a 1958, el Gobierno en turno, también observó una política de restarle importancia a la construcción de carreteras, a cambio del incremento de inversión en obras para el fomento de la industria y el bienestar social.

Durante el periodo de 1958 a 1964, la política gubernamental estuvo orientada a la construcción de edificios para el gobierno federal, aeropuertos, carreteras y vías férreas, obras de irrigación y sistemas de agua potable.

En el de 1964 se destacan los propósitos de elevar el nivel de vida del pueblo mexicano, mediante el logro de un menor costo en los transportes y proporcionarle las mayores facilidades en cuanto al acceso a los servicios, promovándose

también una mejor distribución del ingreso nacional y el empleo de las técnicas más modernas en los diversos sectores de actividad y muy especialmente en el sector agropecuario.

También se hizo énfasis en la conservación de las obras existentes y a la modernización de las que era conveniente, concluyéndose la construcción de las que se **encontraban en proceso; asimismo, se construyeron obras que sirvieron para crear la infraestructura básica a fin de acelerar el desarrollo agrícola, industrial y comercial del país.**

Cabe destacar, que con motivo de la celebración de los juegos olímpicos de 1968, se dio especial atención a la construcción de las instalaciones necesarias para el desarrollo de los eventos.

En el periodo de 1970 a 1976, se promueve la integración definitiva del país por medio de la construcción de carreteras, caminos rurales y aeropuertos; se construyen edificios para oficinas públicas; se promueve la descentralización industrial mediante la construcción de ciudades industriales en diferentes estados del país. Se apoyan también los programas de educación, salubridad y otros, para el beneficio social, como en los relativos a la construcción de instalaciones deportivas, centros de salud, asistenciales y bibliotecas. Asimismo, se realizaron algunos intentos de coordinar las actividades en materia de estudios, proyectos, construcciones y conservación de obras de infraestructura que se realizaban en las diversas entidades del sector público con el propósito de propiciar y mejorar el desarrollo urbano del país, para lo cual fueron creados los primeros órganos responsables de estas tareas.

## 2. EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO COMO INSTRUMENTO GLOBAL.

Hasta 1976 en México sólo se habían realizado algunos in-

tentos serios para lograr una verdadera planeación integral del país, que permitiera al gobierno federal realizar sus actividades basadas en un proceso encauzado, coordinado, dinámico, coherente, intentos que finalmente se convirtieron en interesantes experiencias que motivaron al gobierno actual, sobre la creación de un instrumento racional que orientara y normara su acción planificada el que a su vez propiciara el desarrollo nacional.

Este instrumento se cristaliza en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano el cual se considera como uno de los elementos básicos para lograr la planeación integral del país, ya que mediante este mecanismo se orienta el proceso general de desarrollo y a su vez lo influye el ser un elemento de la expresión geográfica del mismo, con lo que se pretende lograr una interrelación importante entre los procesos del desarrollo urbano y los del desarrollo regional que se integran en un programa nacional de congruencia en el que se expresa la filosofía política, el modelo del país que se desea, se definen los objetivos sectoriales y se manifiesta su descomposición en metas específicas que son ubicadas en el tiempo y en el espacio. México se encuentra en el umbral de un desarrollo acelerado y su política económica, basada en la justicia social, permitirá consolidar la independencia económica y política del país, así como su capacidad de autodeterminación.

Se pretende alcanzar una verdadera planeación del desarrollo urbano en todos sus niveles y que ésta se contemple a su vez como un elemento que coadyuve al logro de los objetivos nacionales y permita retroalimentar con lineamientos de política a la planeación de los distintos sectores.

Los objetivos específicos que pretende alcanzar el plan son los siguientes:

- Racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población.

- Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado, en los centros de población.
- Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano.
- Mejorar y preservar el medio ambiente que conforme los asentamientos humanos.

Para conseguir sus objetivos, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano contempla las acciones que deben llevarse a cabo en materia de:

### 2.1 Ordenamiento del Territorio

Distribuir geográficamente las oportunidades de desarrollo, de tal suerte que todos los habitantes del país puedan aspirar a un nivel digno de vida, para lo cual se debe reducir la congestión de las grandes aglomeraciones urbanas, asegurar un mayor dinamismo para el desarrollo de las ciudades medias y programar acciones en las áreas rurales que permitan el acceso de sus habitantes a los satisfactores mínimos con que debe contar el ser humano.

### 2.2 Desarrollo Urbano de Centros de Población

Orientar la inversión pública y privada en los centros de población, propiciar una equitativa distribución del equipamiento social, la infraestructura y los servicios en los centros de población.

Buscar la óptima aplicación de recursos financieros, materiales y humanos en la realización de obras de infraestructura, equipamiento y vivienda en los centros de población.

Ordenar y regular los destinos y usos del suelo, en función de las expectativas y orientación del crecimiento de cada uno de los centros de población que se consideran prioritarios en el Plan.

### 2.3 Suelo, Infraestructura, Vialidad y Equipamiento Urbanos, Vivienda.

En estos renglones se pretende regularizar la tenencia de la tierra, mediante la institucionalización de formas y alternativas para la población a fin de racionalizar la productividad y fomentar el aprovechamiento del suelo y la producción con objeto de lograr un desarrollo armónico.

Promover la distribución adecuada de los usos, destinos, reservas y provisiones del suelo urbano.

Apoyar con los sistemas de equipamiento, infraestructura y servicios urbanos, el desarrollo de las actividades productivas y sociales del país.

Mejorar las condiciones habitacionales de los estratos mayoritarios de la población y en particular los de menos ingresos.

### 2.4 Ecología Urbana

Con los propósitos de planeación de la ecología urbana se apoya al Plan Nacional de Desarrollo Urbano en el estudio y orientación de las condiciones físicas, sociales y psicológicas del medio ambiente que alberga y condiciona los centros de población y su distribución en el territorio y se pretende racionalizar el aprovechamiento de los recursos naturales en los asentamientos humanos, desarrollando las ecotécnicas más idóneas para el suministro de los servicios básicos. Se pretende reducir el

consumo de recursos materiales y energéticos propician, do nuevos hábitos de consumo y nuevas fuentes de energía; Propiciar el reciclaje de los desechos a todos los niveles para evitar la contaminación y aprovechar al máximo los escasos recursos; preservar y desarrollar los valores del medio ambiente material, urbano y socio-cultural, considerando que el bienestar de la población depende tanto de la calidad de cada uno de ellos, como de su adecuada interrelación.

En apoyo de estos propósitos, con fecha 25 de agosto de este año, por Acuerdo Presidencial se crea la Comisión Intersectorial de Saneamiento Ambiental con el propósito de coordinar a nivel nacional las actividades para prevención y control de la contaminación y conservación, mejoramiento y restauración del medio, integrando este órgano el Secretario de Salubridad y Asistencia quien preside la Comisión y representantes de Salubridad, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Patrimonio y Fomento Industrial, Programación y Presupuesto, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social. Defensa Nacional, Marina y los Departamentos de Pesca y del Distrito Federal, Asimismo, los representantes de los Gobiernos de los estados y de los municipios, los últimos, en aquellos lugares donde se afronten problema" de Insalubridad en el medio o de rompimiento del equilibrio ambiental que puedan traducirse en riesgo o daño para la salud.

Por lo expuesto, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano es el mecanismo de planeación integral y sus objetivos deben ser contemplados con las actividades específicas que realice cada una de las dependencias del Gobierno en sus distintos niveles, el Federal, el Estatal y el Municipal. y la colaboración de los particulares en el desarrollo de las acciones que favorezcan las políticas señaladas en el Plan.

## 2.5 La Comisión Nacional de Desarrollo Urbano como Mecanismo de Orientación y Apoyo para la Aplicación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Para garantizar el logro de los propósitos mencionados se estableció con fecha 8 de junio de 1977, la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, como un mecanismo Intersectorial integrado por representantes de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Organismos Descentralizados.

El objetivo de la Comisión es servir de instrumento de colaboración, comunicación y coordinación permanente entre las distintas entidades públicas que a ella concurren, a fin de que las políticas que en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano se adapten a la vez que sean congruentes y compatibles con las demás políticas que el gobierno federal determine, su cumplimiento tiende al invariable propósito de elevar la calidad de la vida y el bienestar social de todos los mexicanos.

## 3. PLANEACION DE LAS OBRAS PUBLICAS.

### 3.1 Convrueneía de las Obras Públicas con la planeación del Desarrollo Urbano.

La planeación y prozramación de las obras públctas en México. es congruente con el marco general nue estable, ce el Plan Nacional de Desm-rollo Tirbaoo en sus niveles normativo y estratérrico. así como con la planeación que es de la compentecia estatal y municipal. Por tanto. la planeación y prom-amación de las obras núblicas está snmeditada a las prioridades nrevistas en el mencionarlo Plan Nacional de Desarrollo Urbano y condicionad" a la satisfacción de necesidades de desarrollo urbano de interés federal, estatal y municipal.

### 3.2 La estructura programática del Plan Nacional de **Desarrollo** Urbano y, la planeación, programación y administración de las obras **públicas**.

La planeación y programación de las obras públicas está directamente vinculada a la estructura programática prevista en el nivel estratégico del Plan Nacional de Desarrollo Urbano que se integra en la forma siguiente:

#### 3.2.1 Programa Quinquenal del Sector Asentamientos Humanos. (1978-1982)

- Planeación de los Asentamientos Humanos.
- Administración y Apoyo.
- Suelo Urbano y Bienes Inmuebles.
- Agua Potable y Alcantarillado.
- Ciudades Industriales.
- Infraestructura y Vialidad Urbana.
- Vivienda Progresiva.
- Mejoramiento de Vivienda.
- Vivienda Terminada.
- Equipamiento para la Cultura.
- Equipamiento para los Servicios Públicos.
- Equipamiento para la Recreación y los Deportes.
- Participación y Desarrollo de la Comunidad.

#### 3.2.2 Programa de Acción Concertada.

- Desconcentración Territorial de Administración Pública Federal.
- Estímulos para la Desconcentración Territorial de las Actividades Industriales.
- Programa de Integración Regional de Servicios Urbanos.
- Sistemas de Enlace Interurbanos.
- Dotación de Servicios Rurales Concentrados.

Aprovechamiento, Conservación, Desarrollo y Regeneración de los Recursos Naturales que se relacionan con los Asentamientos Humanos.

#### 3.2.3 Programas de Apoyo a las Actividades **Sectoriales**.

- Dotación de Infraestructura para Comunidades Pesqueras.
- Dotación de Infraestructura para Centros Turísticos.
- Dotación de Infraestructura de Apoyo a los Energéticos.
- Dotación de Infraestructura a Centros Industriales Prioritarios y de Apoyo a Puertos Industriales.
- Equipamiento para la Comercialización.

#### 3.2.4 Programas a Convenirse con los Gobiernos de los Estados.

- Desarrollo Urbano de los Centros de Población (en sus modalidades de impulso, consolidación, ordenamiento y regulación).
- Integración de Centros de Población Rurales.
- Nuevos Centros de Población.

#### 3.2.5 Políticas Generales para el Mejoramiento del Ambiente.

En cuanto al mejoramiento y preservación del medio ambiente y por lo que respecta al desarrollo de los centros de población, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano da las bases y lineamientos para que en la planeación coordinada que deben formular conjuntamente los diversos niveles de gobierno, se establezcan las políticas correspondientes.

Específicamente para el Sector Asentamientos Humanos, el mismo Plan Nacional de Desarrollo Urbano determina **las siguientes políticas para preservar y mejorar el medio ambiente** que conforman los asentamientos humanos:

- Lograr el efecto ambiental más favorable mediante el uso adecuado del suelo y la mejor localización de las diferentes actividades.
- Fortalecer las subregiones y zonas con condiciones ecológicas marcadamente favorables, que puedan impulsar en mayor medida la ocupación y el crecimiento de la producción nacional.
- Incrementar la suficiencia regional, asegurando en lo posible los insumos básicos que demanden los centros de población, proponiendo el desarrollo de áreas verdes adecuadas en su entorno.  
Aprovechar adecuadamente los recursos naturales y materiales como factor de preservación y mejoramiento del medio ambiente urbano.
- Evitar el continuo deterioro del sistema ecológico, colaborando en la distribución y ubicación más adecuada de la población para el mejor aprovechamiento de los recursos naturales.

En coordinación con las políticas señaladas, se fijan las siguientes metas para el Sector Asentamientos Humanos:

- Elaborar el diagnóstico ambiental del país para fundamentar las propuestas de ordenamiento del territorio en base ecológica. Dicho diagnóstico estará concluido para la versión 1979 del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.  
Proponer una zonificación del territorio nacional de acuerdo a sus características ecológicas, visualizando así las posibilidades y límites para el desarrollo urbano, la cual se concluiría en 1978.
- Proponer durante 1978 el uso potencial del suelo y

**los programas ambientales específicos para las conurbaciones,**

#### 4. ESTRATEGIAS GUBERNAMENTALES PARA LA ADMINISTRACION DE LAS OBRAS PUBLICAS EN UN ENTORNO CAMBIANTE.

El régimen del presidente José López Portillo se ha preocupado desde sus inicios por fortalecer nuestro sistema de gobierno, el federalismo, promoviendo diversas acciones para que los Estados y Municipios que integran la federación intervengan de una manera activa en los diversos procesos que repercutan o influyan en su ámbito territorial, Para lo anterior se han diseñado los mecanismos legales que formalizan y delimitan los compromisos contraídos, garantizando su cabal y eficaz cumplimiento.

##### 4.1 Convenio Único de Coordinación.

Es el documento por el que se formaliza la coordinación del Ejecutivo Federal con los Ejecutivos Estatales a fin de coordinar las acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que son competencia del Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales de manera concurrente, así como en aquellos de interés común, para lo cual las Secretarías de Estado y demás dependencias federales deberán normalizar su actuación, de conformidad a los **términos concertados en dichos convenios.**

Por medio de los convenios el Gobierno Federal puede transferir la ejecución directa de las obras y servicios públicos a los Gobiernos de los Estados en los términos de los convenios respectivos de:

- Agua Potable y Alcantarillado Rurales.
- Obras en Cabeceras Municipales.
- Mejoramiento de la Vivienda y Espacios Públicos.

- Construcción y Rehabilitación de Vivienda Popular.
- Casas de Cultura.
- Instalaciones Deportivas
- Cárceles y Penitenciarias
- Caminos de Mano de Obra
- Caminos Vecinales
- Carreteras Estatales
- Carreteras Urbanas
- Aeropistas
- Construcción y reparación de todo tipo de Planteles Escolares y
- Construcción y reparación de Casas de Salud y Asís, tenciales.

Conforme a lo anterior, las Secretarías de Estado trans, fieren con la aprobación del Presidente de la República, en un plan de transferencia, funciones, fondos presupues, tales y recursos técnicos que correspondan a dichos pro, gramas, con el fin de que la construcción de las obras y la prestación de los servicios públicos queden totalmen- te a cargo de los Gobiernos de los Estados y las depen- dencias de los Gobiernos de los Estados y las dependen- cias del Ejecutivo Federal quienes deberán prestar la asistencia técnica que soliciten los Gobiernos Estatales.

#### 4.2 Comité Promotor de **Desarrollo** Socieeeonémico de los **Estados**.

Es un mecanismo de coordinación integrado por repre- sentantes de Secretarías de Estado y entidades paraesta- tales representantes del Gobierno del Estado y de los Sectores Campesino, Obrero, Bancario, Comercial, In- dustrial y Profesional de la propia entidad. Tiene como propósito la coordinación de actividades de los Sectores Público y Privado con objeto de alcanzar el óptimo apro, vechamiento con que cuentan las entidades.

Sus actividades específicas son:

- Motivar, encauzar y orientar la iniciativa de todos los sectores a la solución de los problemas del de- sarrollo económico del Estado.
- Atender la capacitación y desarrollo de los recursos humanos y el empleo rural y urbano.
- Identificar posibilidades para la creación de empresas agropecuarias, forestales, pesqueras, industriales y de servicios.
- Elaborar y evaluar proyectos de empresas promo- viendo las acciones pertinentes que tiendan a su de- sarrollo.
- Promover medidas de planeación y fomento econó- mico para el desarrollo de la entidad, habiéndose establecido a partir de 1971, un Comité en cada En- tidad Federativa.

#### 4.3 Programa de Inversiones **Públicas** para el **Desarrollo** Rural -PIDER-.

Es un conjunto de acciones capaz de generar un proceso dinámico para transformar positivamente las estructu- ras económicas, políticas y sociales de una comunidad, modificar su escala de valores y elevar su forma de vida. Este programa se enfoca básicamente al desarrollo de la comunidad rural.

Participan en este programa el Gobierno Federal a tra- vés de sus dependencias y los organismos descentra- lizados, mismos que integran el Comité Coordinador y por parte de los estados, el Gobernador quien preside el Comité Estatal y es responsable de coordinar y apo- yar los programas y de revisar los proyectos a desarro- llar en cada una de las regiones seleccionadas de su en- tidad.

El programa tiene como actividades:

- Dotar a las comunidades rurales del país de las obras

y **servicios necesarios para su** desarrollo económico y social.

- Proporcionar empleo permanente y mejor remunerado a la fuerza de trabajo de las comunidades rurales.
- Elevar la productividad y el ingreso por hombre ocupado.
- Aprovechar los recursos naturales y fortalecer el desarrollo regional de modo que se propicie a los habitantes rurales su acceso a la educación, la salud y el bienestar en general.
- Contribuir a la distribución más equitativa del producto social mediante un mayor equilibrio entre el desarrollo urbano y el desenvolvimiento de las comunidades rurales.
- Generar empleos permanentes y remunerativos que permitan arraigar a la población en su lugar de origen.
- Buscar y lograr la participación de la comunidad de los técnicos del grupo de apoyo y de las autoridades estatales y municipales.

Comité Directivo del Programa:

A nivel central el Comité se integra por dependencias del Ejecutivo y de Entidades Paraestatales, y a nivel Estatal se integra el Comité Estatal presidido por el Gobernador del Estado, un Vocal Ejecutivo y un Grupo de Apoyo.

#### 4.4 Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

El 18 de Enero de 1977 se crea la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, a cuyo frente está un Coordinador General, quien es designado y ejerce sus funciones por acuerdo del Presidente de la República.

El objetivo de esta Unidad, es el de estudiar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados, así como sugerir la coordinación de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los programas dirigidos a este tipo de zonas geográficas y grupos humanos en el país.

### 5. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA PARA EL DESARROLLO DE LAS OBRAS PUBLICAS.

#### 5.1 El Funcionamiento de la Administración Pública Federal.

Actualmente, la administración pública de nuestro país se encuentra en un proceso permanente de cambio con el propósito de adecuarla a las necesidades actuales del aparato gubernamental. Iniciándose el proceso con la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976, instrumento jurídico por el cual se establece una importante simplificación de la estructura y delimitación de responsabilidades en las diversas dependencias y organismos gubernamentales que la integran.

Se tiene el propósito de promover que las actividades del gobierno federal se realicen en un marco institucional donde la planeación, coordinación, control y evaluación, sean los mecanismos que garanticen la congruencia de las acciones de la Administración Pública Federal por medio de programas que permitan una clara fijación de políticas y hagan posible la evaluación de resultados.

#### 5.2 Órganos y Unidades Responsables de la Construcción de las Obras Públicas en México.

Conforme al nuevo modelo de organización y operación

de la Administración Pública Federal, algunas dependencias del sector central tienen la responsabilidad de coordinar las actividades de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y así las propias Secretarías y Departamentos de Estado construyen obras, contratan su construcción o las realizan a través de los organismos agrupados en su sector, y de acuerdo con este esquema, la distribución de las facultades en materia de obra pública en términos generales opera como sigue:

- a) En el ámbito de coordinación de la Secretaría de Educación Pública, el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), es responsable de la construcción de escuelas, centros de investigación, Institutos Tecnológicos y Universidades.
- b) En el ámbito de coordinación de la Secretaría de Salud y Asistencia, la Comisión Constructora e Ingeniería Sanitaria (CCISSA), tiene a su cargo la construcción de hospitales y centros de salud.
- c) En el área de la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial, a la Comisión Federal de Electricidad le compete la construcción de obras civiles, electromecánicas, de urbanización y edificación; y a Petróleos Mexicanos le corresponde construir plantas industriales, instalaciones mecánicas y eléctricas así como complejos petroquímicos.
- d) En el área de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a la Secretaría como tal, le compete la construcción de vías férreas, obras portuarias, bienes inmuebles para la operación de los puertos y obras relativas a la navegación interior y a los Ferrocarriles Nacionales de México le corresponde la facultad de construir talleres, estaciones, bodegas, hospitales y **obras sociales, terracería y obras de drenaje correlativos.**
- e) A la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos le corresponde la construcción de obras de riego, drenes, diques y vertederos, presas de concreto y de material graduado, entubamiento y canalizaciones, desmonte, nivelación de terrenos y túneles, redes de alcantarillado y agua potable.
- f) A la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, le corresponde la facultad de construir carreteras y caminos, edificios para oficinas del servicio público, puentes, aeropuertos, parques nacionales, sistemas de agua potable y alcantarillado, obras de equipamiento urbano así como ciudades industriales e instalaciones deportivas y las restauraciones en sitios y monumentos que son patrimonio cultural de la Nación.
- g) En la Secretaría de Turismo al Fondo Nacional de Turismo (FONATUR), le corresponde construir obras de infraestructura turística.
- h) En el ámbito de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos le compete la construcción de Unidades Habitacionales, mercados, redes de alcantarillado y obras municipales en general.
- i) Al Departamento del Distrito Federal, le corresponde construir, en el Distrito Federal, obras relativas a vivienda popular, edificios de servicio público, obras de vialidad, alcantarillados colectivos, drenaje profundo, entubamiento de ríos, presas, agua potable, introducción y distribución de alumbrado público, parques y jardines.
- j) El Departamento de Pesca, es responsable de reali-

zar dragados; construir escolleras, obras electromecánicas, atracaderos, plataformas de operación y caminos, fábricas de hielo y equipos de bombeo.

- k) Al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), le corresponde la construcción de edificios, conjuntos habitacionales, escuelas, hospitales y diversas instalaciones, y el Fondo de Vivienda del ISSSTE (FOVISTE) es responsable de la construcción de módulos sociales, con sus componentes de vivienda y urbanización.
- l) Al Instituto Nacional del Fondo para la Vivienda de los Trabajadores, le compete la construcción de vivienda de interés social.
- m) El Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene facultades para las construcciones de conjuntos habitacionales, escuelas, hospitales y otras instalaciones.

## 6. TOMA DE DECISIONES REGIONALES Y URBANAS

Con el propósito de promover un desarrollo más equilibrado mediante la acción concertada entre los diversos niveles de gobierno federal, estatal y municipal para la consecución de las metas nacionales, el Gobierno Federal se ha fijado como objetivo conseguir el desarrollo integral del país estimulando el desarrollo regional mediante la desconcentración de importantes insumos como son: atribuciones, recursos financieros, recursos humanos, materiales, tecnológicos y apoyos, factores que se canalizan a través de los diversos órganos de la estructura gubernamental como son las Secretarías y Departamentos administrativos o entidades del sector paraestatal en sus distintas denominaciones, todo lo cual implica diversos efectos que el fenómeno provoca principalmente en el aspecto administrativo.

En mayor o menor grado, en cada una de las dependencias del Gobierno Federal se han tomado en cuenta sus **condiciones específicas para normal' su proceso de desconcentración administrativa** y para ello, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República como órgano normativo de apoyo global ha proporcionado los lineamientos generales que se deben tomar en consideración.

En forma simultánea integrándose al mismo proceso se ha contemplado la conveniente delegación de facultades **para la toma de decisiones, ya que sin ello sería imposible** pretender llevar adelante la desconcentración como paso intermedio de la descentralización. Conforme a su orden lógico, el esquema genérico de la delegación de facultades se orienta hacia los siguientes propósitos: mantener centralizadas las facultades de planeación, **programación, normatividad, asignación de recursos** su, supervisión, control y evaluación como prerrogativas de los Secretarios de Estado, Subsecretarios, Oficiales Mayores y Directores Generales, por cuanto corresponde a funcionarios de las Secretarías o equivalentes de las Entidades del Sector Paraestatal y a nivel regional, delegar las facultades para la toma de decisiones relativas **a la ejecución de los programas específicos, en lo correspondiente al avance de las obras, calidad y especificaciones**, así como el ejercicio directo de los recursos radicados para el desarrollo de los programas.

A nivel de los gobiernos estatales y municipales, éstos en su esfera de competencia tienen una ingerencia cada vez mayor en las tareas de planeación y programación de las actividades que comprendan tanto los programas federales como aquellos que se llevan a cabo de manera bipartita y tripartita, precurándose que todas las decisiones que se tomen a distintos niveles se encuentren enmarcadas dentro de las grandes políticas nacionales, y estas decisiones no pueden ser ajenas a las circuns-

tancias y factores específicos y temporales del entorno de que se trate.

## 7. PERSPECTIVAS DE LA INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO NACIONAL.

El futuro de las obras públicas en nuestro país, está condicionado por el incremento de la población y a su vez este crecimiento implica la necesidad de proporcionar satisfactores cada vez en mayor escala a la sociedad, ya que para 1982 se estima una población de 77 millones de habitantes; y cerca de 130 millones para el año 2,000, lo que supone una situación difícil, a la que se deberán enfrentar los gobiernos que se sucedan para poder cumplir con las demandas crecientes de servicios, lo que implica que los programas de gobierno sean cada vez más racionales y congruentes con objeto de realizar actividades que satisfagan las necesidades de la colectividad y prevean la satisfacción de las necesidades futuras.

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano es el instrumento que permitirá orientar la acción del gobierno en sus diferentes niveles y específicamente en el renglón de las obras públicas, para los cual se debe propiciar entre otros propósitos, una vinculación entre los programas tendientes a la planificación familiar con los relativos al uso racional del territorio nacional a fin de no agravar los desequilibrios del sistema urbano. Por otro lado, la construcción de las obras públicas requiere tener como contexto la configuración de un sistema urbano nacional que represente la estructura básica del territorio y que esté compuesto por los diversos sistemas urbanos integrados, a partir de ciudades con servicios regionales que apoyen el desarrollo de su área de influencia, en los que exista una gama de poblaciones de diversos tamaños, hasta los asentamientos humanos dispersos. Las ciudades con servicios regionales serán lo suficientemente di-

námicas para ofrecer fuentes de empleo, prestación de servicios, actividades industriales, educativas y culturales de primera categoría. Para lo anterior, en materia de obras públicas será necesario que las actividades de los gobiernos en lo futuro contemplen:

- a) Obras que garanticen el desarrollo de actividades productivas.
- b) Obras de construcción y mejoramiento de vivienda, infraestructura y equipamiento urbano.
- c) Obras de redes alimentadoras, caminos vecinales y de mano de obra que faciliten el acceso a las ciudades medias con potencia de desarrollo.

Asimismo, deben contemplarse las actividades que apoyan a las de construcción, y en este sentido es recomendable incrementar la desconcentración de las actividades gubernamentales hasta ser posible la total descentralización administrativa y económica, y en paralelo a este proceso, es necesario promover el fortalecimiento de los estados y municipios para que éstos se encuentren en condiciones de incorporarse a las nuevas tareas del desarrollo regional.

En apoyo de lo anterior, en México se está dando ya el proceso de desconcentración administrativa de las dependencias del Gobierno Federal, proceso que se inició en el sexenio anterior, creándose diversos órganos desconcentrados con esquemas regionales o estatales de acuerdo con las funciones que realizan las dependencias o los servicios que proporcionarán, dotándose a estos órganos de una mayor delegación de facultades de sus funcionarios para la toma de decisiones lo que ha contribuido a una mayor agilidad en los diversos trámites administrativos.

El proceso se ha fortalecido en este sexenio, establecién-

dose además un programa nacional de desconcentración territorial de las diversas dependencias. del Sector PÚBLICO por el cual, si bien no se ubican éstas en su totalidad fuera de la metrópoli, si es política que los incrementos se ubique ya en las entidades federativas y **refuercen sus órganos** desconcentrados y **en lo posible** reubiquen gran parte del personal técnico y administrativo en las diversas localidades del país.

La industria de la construcción de obras no ha escapado a este proceso de desconcentración administrativa, y en algunas dependencias del sector público principalmente en aquellas que tienen a su cargo la construcción de obras de infraestructura, se han tomado las primeras medidas para contratarlas en las diversas entidades de la república, la que habrá de repercutir favorablemente en diversas áreas de la actividad local como el establecimiento de nuevas fuentes de trabajo, la superación regional del nivel técnico, la más ágil y efectiva atención de las necesidades en el lugar en que se originan y en general en el fortalecimiento del sistema federal.

## 8. RECOMENDACIONES GENERALES

- a) Utilizar la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano o mecanismo equivalente para integrar los programas y acciones de ejecución derivados de las prioridades de dicho Plan.
- b) Reestructurar las dependencias del gobierno federal, especialmente la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, para dar un mayor apoyo al desarrollo urbano del país, para lo cual se requiere reforzar las estrategias de implementación del plan, con todas aquellas acciones que no son obra pública tangible como las que se refieren a tenencia de la tierra, planeación, aspectos ecológicos, control de los bienes inmuebles del gobierno federal, etc.

- e) Definir los mecanismos adecuados para la toma de decisiones en los tres niveles de gobierno, federal, estatal, y municipal, y tratándose de gobierno federal, los que se refieren a las dependencias centrales ya los órganos desconcentrados o ámbitos regionales.
- d) Revisar la legislación para salvar los escollos que limitan la agilización de los trámites en materia de **contratación, ejercicio del presupuesto, tenencia de la tierra, expropiaciones, etc.**
- e) Evitar una desafortunada implementación de los programas de desarrollo urbano y de los programas de obra pública que pudieran traducirse en un grave deterioro a veces de carácter irreversible, sobre el medio ambiente, previendo y promoviendo las acciones recomendables por los agentes de decisión que en los niveles de gobierno federal, estatal y municipal tienen a su cargo la administración de las obras públicas, para lo cual se requiere tener una visión realista y previa del impacto ambiental.
- f) Optimizar el sistema de información para retroalimentar el sistema operativo con el propósito de afinar continuamente los planes, programas y estructuras que apoyen su mejor cumplimiento, conforme a un proceso de evaluación permanente.
- g) Estudiar de manera sistemática las implicaciones especiales que tienen los planes y programas de obras públicas, y sus repercusiones en los aspectos administrativos, tanto a nivel urbano como regional con especial referencia a los programas de desconcentración administrativa y descentralización y a la toma de decisiones y delegación de facultades.
- h) Vincular los programas de obras públicas a un plan de ámbito nacional o a otro instrumento global de planeación económica y social del país, que contemple los objetivos y políticas nacionales.

# A TENCION DE LA SALUD EN EL MEDIO RURAL Y EN EL MEDIO URBANO

**Gregorio MARTINEZ NARVAEZ**

*El Doctor GREGORIO MARTINEZ NARVAEZ es egresado de la Facultad de Medicina de la Universidad de San Luis Potosí y ha obtenido el título de Maestría en Salud Pública en la Escuela de Salud Pública de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. También tiene estudios de posgrado en Ciencias Administrativas cursados en la Escuela Superior de Comercio y Administración del Instituto Politécnico Nacional.*

*Ha sido Coordinador de Asuntos Internacionales del Medio Ambiente en la Secretaría de Salubridad y Asistencia, y Coordinador de Programas Binacionales México-Estados Unidos, en la misma Secretaría.*

*Actualmente, es profesor invitado de la escuela de Salud Pública de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, misma donde ocupa el cargo de Director General de Programación y Organización.*

## Atención de la Salud en el Medio Rural

La atención de la salud en el medio rural presenta algunas modalidades y amplias variaciones según las regiones y circunstancias ecológicas, mientras que en las ciudades, se cuenta con mayor experiencia en el desarrollo de servicios, a pesar de la complejidad en las áreas rurales no ha sido fácil la determinación de modelos, debido entre otras razones a la necesidad de conjugar procedimientos sencillos y de bajo costo con servicios de calidad aceptable.

Los servicios rurales de salud no constituyen un sistema especial, aislado y autosuficiente; sino que deben ser parte de un sistema regional, compuesto de una red de unidades rurales y urbanas, escalonadas según diferentes niveles de atención y complejidad de recursos. La parte rural de este sistema asume modalidades y características propias, pero

descansa en los recursos y servicios urbanos, para aprovechar sus recursos tecnológicos y humanos, en los casos que rebasan su capacidad.

En este sistema, lo importante es el aprovechamiento de la infraestructura regional, mediante enlaces técnicos y administrativos adecuados que eliminan los problemas conceptuales para la planeación de los servicios regionales, tales como el límite entre poblaciones rurales y urbanas, ya que lo que importa verdaderamente es contar con el sistema escalonado de servicios de ascendente complejidad; éstos enlaces son principalmente los siguientes:

1. Enlaces para la referencia de enfermos desde las unidades de menor nivel a las de mayores recursos.

2. Sistemas de aprovisionamiento de medicamentos, material de diagnóstico e información técnica.
3. Programas de supervisión, asesoría y ayuda técnica desde las unidades de mayores recursos hacia las unidades periféricas.
4. Mecanismos de control de programas.

Una vez definidos los requisitos de enlace entre las unidades del sistema, se presenta la necesidad de precisar las características de las unidades rurales periféricas que deben, como ya se ha señalado, lograr un equilibrio entre un mínimo de recursos y una atención de calidad aceptable.

Las unidades de salud rurales deben estar estructuradas para realizar una serie de actividades, integradas en programas tendientes a resolver problemas, de acuerdo con la situación local. En países desarrollados y en regiones donde existe un tipo de agricultura mecanizada y de alto rendimiento, es posible la existencia de unidades de salud semejantes a las urbanas; pero en países y regiones de gran dispersión demográfica y de bajo rendimiento agrícola, es necesario diseñar unidades y métodos de trabajo diferentes.

Con frecuencia en este proceso de planeación es posible caer en errores que llevan a proyectos de funcionamiento parcial; entre los errores más frecuentes se encuentra el **considerar a las unidades rurales periféricas, como una reproducción de las unidades hospitalarias centrales:** concibiéndose por ejemplo un centro de salud para una población de mil habitantes, como un pequeño hospital incluyéndose en su planta física espacio para dos, tres o seis camas. sin que existan posibilidades de prestar una atención hospitalaria propiamente dicha.

Otro error consiste en establecer a priori una serie de necesidades de la población rural, sin efectuar una auténtica

investigación. Con frecuencia se conciben unidades no controladas, aisladas, sin personal capacitado, atendidas sólo periódicamente por un médico o pasante de medicina, sin los adecuados sistemas de transportación y comunicación. Estas unidades y procedimientos sólo benefician a la comunidad en cuanto a que representa un elemento más de la vida social; pero no se ha evaluado su repercusión real en cuanto a resultados de mejoramiento de la salud pública.

Para el diseño de modelos adecuados a la región o a la comunidad, se requiere realizar tareas de investigación de servicios de salud, tanto para el diseño de las unidades físicas y de su equipamiento, como para definir el tipo de personal que debe estar a cargo de la atención de la salud en el medio rural.

En primer lugar es necesario precisar las necesidades de salud de las comunidades rurales, y seleccionar los programas y actividades que los servicios pueden proporcionar; ya que, por ejemplo, las necesidades básicas pueden resolverse en grupos de acciones como las siguientes:

1. Acciones de capacitación de la población para adiestrarla en técnicas simples de protección de su salud.
2. Prevención de enfermedades por medios específicos tales como la vacunación, la eliminación de vectores de enfermedades transmisibles y la atención materno-infantil.
3. Atención Médica. Generalmente por medio de la consulta externa, procurando proporcionar los medios de tratamiento, también se deben atender emergencias quirúrgicas y médicas que no requieran de equipos e instalaciones costosas.
4. Otro renglón es el saneamiento del ambiente, mediante promociones para establecer sistemas de eliminación de desechos, evitar la contaminación del agua

de consumo y mejorar las condiciones de la vivienda y del área de poblamiento.

5. Otros programas especiales complementan éstas tareas, tales como la vigilancia epidemiológica y el control de las enfermedades transmisibles. En México tienen importancia especial los programas de planificación familiar.

El equilibrio y la importancia que tienen las tareas programáticas anteriormente mencionadas dependen de las características de la comunidad, pero la experiencia ha demostrado que la demanda se orienta hacia la asistencia médica, es decir a la restauración de la salud perdida. El prestigio de los servicios de salud descansa en gran parte en el conjunto de tareas a cargo del médico; pero es obvio que estas acciones deben escalonarse y referirse, en algunos casos, hacia otras unidades de concentración, las cuales se encuentran ubicadas en las áreas urbanas.

La dispersión de la población rural, dificulta la prestación de servicios; en términos de administración ésta es la diferencia entre el área rural y la urbana. Lo que importa para la salud en cuanto a las dimensiones de las comunidades, es la capacidad para asegurar; por ejemplo, la atención médica y hacer costable el aprovisionamiento de agua de consumo y la adecuada eliminación de los desechos.

En términos prácticos el problema del establecimiento de una red de servicios rurales de salud se traduce en la resolución de problemas de financiamiento, ya que los servicios médicos, que son los de mayor demanda, son cada vez más costosos, y el aislamiento de la población eleva los costos. Si a esto se añade que en algunas regiones la productividad agrícola sólo alcanza niveles de subsistencia; el financiamiento de servicios médicos en áreas rurales sólo es posible mediante un subsidio gubernamental.

Las características de la unidad básica rural no son fácil-

mente definibles. ¿Debe establecerse un consultorio rural atendido por personal técnico adiestrado para realizar actividades básicas de prevención, atención de emergencia y manifestaciones tempranas de enfermedad? ¿Y en caso de ser así qué preparación, nivel de adiestramiento, asesoría y supervisión debe recibir este personal? Aun cuando existen diversas experiencias en varios países, este punto de atención primaria de la salud no ha logrado una fórmula que resuelva satisfactoriamente este punto para los países en vías de desarrollo. Se requiere una mayor investigación de servicios de salud y una metodología de planeación aplicable a nivel regional y local en las áreas rurales.

En todo caso, deben evitarse soluciones que sólo proporcionen atención de la salud a nivel demasiado elemental, y todo sistema debe ser evaluado metodológicamente y en forma periódica. No es posible confiar permanentemente en un modelo ante una comunidad cuyas dimensiones, comportamiento y necesidades varían constantemente.

Las posibilidades de la atención médica a nivel rural dependen mucho del desarrollo regional y del crecimiento de otras áreas de servicios, tales como, la comunicación, el transporte, la impartición, de la justicia y educación, por mencionar algunos ejemplos; así como del desarrollo económico, de creación de infraestructura productiva, del asesoramiento, el crédito financiero, de la comercialización de obras de riego, y de seguridad en el uso de la tierra, etc,

Es conveniente tener en cuenta además, que con frecuencia la planeación regional introduce modelos que desequilibran la dinámica social y cultural, por ejemplo, se ha advertido que en el campo de la salud con frecuencia se crean dependencias exageradas en el consumo de medicamentos, al grado de que se introduce el hábito de consumo de vitamínicos en áreas en que existen deficiencias de alimentación por falta de alimentos, impulsando a los campesinos a sacrificar su ya escaso consumo calórico para lograr la adquisición de vitamínicos concentrados.

En algunos casos existen en la comunidad remedios tradicionales que son desplazados por la tecnología médica, haciéndolos desaparecer sin ser sustituidos por otros medios de atención, excepto a un elevado costo y a una mayor complejidad.

La planeación de servicios de salud, por lo tanto, no sólo debe tener en cuenta factores de administración, de tecnología, de costo y financiamiento, de formación de recursos humanos, de desarrollo económico regional; sino también deben examinarse los valores sociales, antropológicos y culturales que prevalecen en la comunidad rural.

La experiencia ha demostrado que no es posible la atención de la salud en base a soluciones simples, preconcebidas, realizando acciones parciales a cargo de personal adiestrado para realizar acciones sencillas. Las características biológicas del residente en el área rural no son diferentes de las del habitante de las ciudades y la solución de sus problemas de salud sólo parece ser factible, mediante la disponibilidad de una infraestructura de salud regional, compuesta de diferentes niveles de servicios; y organizando adecuadamente al primero de ellos para prestar acciones de atención primaria de la salud, con el apoyo, supervisión y control de los otros niveles.

#### Atención de la Salud en el Medio Urbano

Dentro de un sistema de administración regional, la atención de la salud requiere de la selección de modelos y sistemas que permitan el establecimiento de una estructura de salud capaz de resolver los problemas que se presenten a corto y mediano plazo.

En primer lugar es necesario precisar las interrelaciones y enlaces que deben existir entre los servicios urbanos y los rurales, pues es evidente que en un sistema regional coexisten con frecuencia ambos servicios, los cuales asumen ca-

racterísticas diferentes, pero que necesariamente se complementan. No debe establecerse una separación tajante entre servicios regionales urbanos y rurales, sino que deben considerarse como parte de un solo sistema que debe funcionar coordinadamente; si es que deseamos lograr un abatimiento de costos, supervisión eficiente y facilidades de apoyo tecnológico a todos los niveles, lo cual es indispensable para una atención de la salud de calidad aceptable, desde el primer contacto de los usuarios con los servicios. En cualquier medio, un sistema ideal de servicios regionales de salud, debe estar compuesto por una red escalonada de diversos niveles de complejidad ascendente, que partiendo de unidades simples, periféricas, urbanas, rurales o semirurales, ascienda a un segundo nivel de unidades, consistentes en clínicas y servicios más complejos: de concentración, los cuales deben contar con mayores recursos de diagnóstico y tratamiento para estar en posibilidad de resolver los problemas de salud que las unidades periféricas envíen a estas clínicas de referencia. Un tercer nivel, estaría representado por unidades especializadas, con recursos más complejos de diagnóstico y tratamiento, que no recibirán directamente al público, más que en casos excepcionales, dando preferencia a los enfermos referidos por las unidades del segundo nivel.

Los servicios del primer nivel estarían caracterizados por su sencillez, pero capacitados adecuadamente para la atención primaria de la salud; especialmente para educar a la población, inmunizarla contra las enfermedades transmisibles y resolver los padecimientos más comunes en sus primeras manifestaciones.

Otros campos que son importantes también en este primer nivel, es la promoción del saneamiento ambiental y la educación nutricional. Y en países como México, se procura que este tipo de servicios esté capacitado para atender el grupo materno-infantil, que es el más afectado por las enfermedades y está sujeto a graves riesgos por sus características

biológicas; asimismo en este rubro, se prestan amplios servicios" de apoyo a la planificación familiar.

El segundo, nivel, estaría integrado por unidades de salud con servicios de consulta externa y hospitalización, laboratorio y **servicios de rayos X, así como otros elementos de diagnóstico y tratamiento**; según el tipo de comunidad y tamaño del área de influencia, ciertas unidades deben estar dotadas con algunas especialidades básicas: cirugía, pediatría, obstetricia y medicina interna.

El tercer nivel del sistema, estaría representado por unidades hospitalarias especializadas, procuraría contar con los adelantos en el campo de la atención médica y realizaría programas de investigación médica y docencia especializada.

Este esquema general estaría complementado por servicios importantes para la salud, tales como la vigilancia epidemiológica, el control sanitario del ambiente, la vigilancia de los alimentos y medicamentos y la formación de recursos humanos profesionales técnicos y auxiliares para la salud

La estructura regional de servicios de salud, en una ciudad, debe basarse en los principios de la planeación, ya que el desarrollo de una infraestructura creada al azar puede responder a los intereses de los prestadores de los servicios, más que a auténticas necesidades de la población, dando lugar por lo tanto a una demanda artificial. Un diagnóstico de la situación, analizando los daños a la salud pública en cuanto a mortalidad y morbilidad y recursos disponibles en el área, complementando lo anterior con un estudio de mercado, debe ser el primer paso para la remodelación de mercado, debe ser el primer paso para la remodelación de una estructura o la creación de nuevas unidades de salud en la ciudad.

Un aspecto que es necesario definir, es el universo a aten-

del, ya que los subsistemas de salud generalmente dividen a la población en grupos de derechohabientes, debido a que es frecuente que concurran los recursos de la atención privada, los de los sistemas de seguridad y los de población abierta en una misma área urbana. El volumen de la población a atender por cada subsistema depende de la organización social de cada país, la institucionalización de su atención médica y los alcances de sus recursos de financiamiento.

Cuando existen dos o más subsistemas en un área los cuales pueden prestar atención a las mismas personas, se presentan problemas de coordinación, aún entre los servicios abiertos para toda la población financiados por los niveles federal, estatal y municipal.

La coordinación entre los servicios de salud que proporcionan los diferentes niveles de la administración pública es un factor de esencial importancia, ya que sería ideal establecer dentro de un sistema, los enlaces entre los diferentes niveles, tanto para la referencia de enfermos desde la unidad básica hasta la clínica o la unidad especializada, como para la supervisión, auditoría médica y la información. Los procedimientos cibernéticos y de computación permiten el intercambio de información sobre historia clínica y para reservar consultas y camas de hospitalización entre las unidades de los tres niveles, pero son costosos y no son de fácil aplicación universal.

La coordinación entre instituciones que tienen diferentes fuentes de financiamiento es uno de los factores más complicados, debido a que es necesario definir los puntos en que puede haber apoyos o intercambios, tales como el uso común de recursos de tratamiento de tecnología complicada, o los convenios para el tratamiento integral de un paciente o grupos de personas. En estos casos es necesario recurrir a acuerdos basados en disposiciones legales bien definidas, y en base a estudios de costos y fórmulas de financiamiento aprobadas por los niveles políticos.

En los casos de concurrencia de servicios institucionales de régimen de financiamiento especial y de población limitada con derechos precisos a la atención, como es el régimen de seguridad social, generalmente sólo puede establecerse coordinación para el empleo parcial o temporal de instalaciones y servicios. Aunque otra alternativa, lograda solamente en unos cuantos países, es lograr que los sistemas de seguridad social tengan cobertura universal o exista un sólo servicio médico nacional, financiado por el sector público.

La coexistencia de diversos subsistemas de atención médica en una área urbana determinada, plantea la necesidad de **diversos subsistemas de coordinación, aunque en** términos de eficiencia y eficacia, es deseable una integración de servicios públicos, mediante un respaldo legal y un régimen de financiamiento definido; respetando el ámbito de la atención privada, como alternativa personal, en un campo en que es tan importante la confianza del individuo en una persona o institución para la recuperación de su salud.

**Las consideraciones anteriores se refieren a la integración,** coordinación y escalonamiento del sistema de salud en sí mismo; pero en el área urbana es importante la relación de la estructura de salud con los sistemas de la administración urbana; especialmente en lo que se refiere a la ubicación y capacidad de las unidades de salud dentro del plan general de equipamiento y ordenamiento urbano; en primer lugar, si la ciudad debe de disponer de servicios o niveles de atención primaria, de reducido tamaño y de contacto constante con el público, ello representa la necesidad de servicios de atención a áreas de mayor densidad humana, las que definen según su población y su nivel de salud el tamaño de la unidad, desde un pequeño consultorio y sus servicios de proyección a la comunidad, hasta el centro de salud de mayores dimensiones y de mayor disponibilidad de recursos médicos.

Los hospitales y clínicas de referencia deben estar relacionados con el esquema de desarrollo urbano y comprendidas dentro de sus complejas relaciones de equipamiento, tales como su accesibilidad, tránsito, comunicación, aprovisionamiento, relación con otros servicios, etc.

Los hospitales de especialidad pueden aceptar una mayor flexibilidad, en cuanto a su ubicación y dimensiones, ya que no representan un grave problema de flujo vial. En todo caso, ciertas unidades deben ubicarse en base a su relación con centros de formación de recursos humanos o de institutos de investigación.

Otras unidades médicas urbanas dependen para su ubicación como para su organización interior, por la necesidad de atender las emergencias, tanto por accidentes de transporte, domésticos y de trabajo, como por manifestaciones agudas de la enfermedad; en algunos casos estas unidades hospitalarias deben contar *con* sistemas de emergencia para llevar primeros auxilios, cada vez más tecnificados, hasta donde ocurre el accidente o se presente el problema.

La atención de la salud no se limita a los aspectos médicos curativos, ya que el concepto ecológico de la enfermedad que considera a la salud como un estado de equilibrio del hombre con su medio ambiente, requiere que la atención de la salud no se limite a la curación de las enfermedades, y que los equipos de salud se proyecten fuera de las unidades médicas, tanto para prevención de las enfermedades, como para labores de promoción de un ambiente adecuado para la salud mental y el bienestar de la comunidad. **El** ambiente urbano debe ser un factor de mejoramiento de la salud, tanto por su funcionalidad como por su estructura, razón por la cual el planificador de la salud debe participar en el diseño y desarrollo del ambiente urbano, no sólo en lo que se refiere a la edificación de servicios, o al control de los aspectos ambientales de saneamiento y control de **la** contaminación sino también de los factores urbanos que contribuyen al bienestar del hombre, tales como la dimensión urbana, las facilidades de recreación, el ambiente del trabajo, acceso a **la** cultura y a la educación, así como a todos los factores que contribuyen a determinar el auténtico sentido de **la** salud, como **la** concebimos en la actualidad, es decir como un grado de bienestar y no sólo la ausencia de enfermedad.

# EL IMPACTO DE LA INMIGRACION INTERNACIONAL EN EL DESARROLLO ECONOMICO RURAL y URBANO

**Miguel Angel OLGUIN**

***MIGUEL ANGEL OLGUIN SALGADO** es licenciado en Derecho graduado en la Universidad Nacional Autónoma de México.*

*Ha sido abogado postulante y Secretario General Administrativo de la Universidad Autónoma de Guerrero. Maestro de tiempo completo de las materias de Filosofía de la Ciencia, Introducción al Estudio del Derecho y Lógica [jurídica en la misma Universidad].*

*Actualmente es Coordinador de Relaciones Internacionales del Instituto Nacional de Administración Pública.*

California, Texas, Arizona, Nuevo México y Colorado son los cinco estados donde están concentradas las personas de ascendencia mexicana que viven en los Estados Unidos de América. La comunidad México-norteamericana ha experimentado notables incrementos de población debido a la constante migración.

Originalmente esta comunidad fue incorporada a la sociedad norteamericana por conquista, cuando en 1847 los Estados Unidos triunfaron en la guerra contra México. Con esta victoria no sólo aumentaron su territorio sino que adquirieron una colonia interna. Al firmarse el tratado de Gua-

dalupe-Hidalgo cien mil mexicanos aproximadamente se concentraron de repente en otro país.

A fines del siglo XIX aumentó la población con ascendencia mexicana en los Estados Unidos por un flujo continuo de migración, que aún perdura y por una alta tasa de crecimiento de la población de origen latinoamericano.

El mexicano en el campo urbano es un ser urbano, con excepción del estarlo de Nuevo México donde un alto porcentaje de la población de ascendencia mexicana habita en las zonas rurales. Las estadísticas demuestran

que en la actualidad la mayoría de los mexicanos vive en áreas urbanas, incluso algunos que desempeñan labores agrícolas radican en las ciudades y se trasladan todos los días al campo para realizar su trabajo. Esta población habita en sus propios barrios y se siente orgullosa de vivir ahí, pues ha radicado en ellos desde hace muchos años. Los barrios son pequeñas ciudades dentro de otras: cuentan con su propia iglesia, comercio, costumbres, historia y líderes de la comunidad.

"Trece millones aproximadamente de ciudadanos estadounidenses de ascendencia mexicana se encuentran en un 83 por ciento en los estados que colindan con México, más del 50 por ciento de la población total es de origen mexicano. Para 1990, en dos de los tres estados que deciden con sus votos electorales la presidencia de los Estados Unidos (California y Texas) la mayoría de la población será de **ascendencia mexicana**".<sup>1</sup>

¿Cómo se ha originado toda esta situación y cuáles son sus consecuencias en el desarrollo económico, rural y urbano de México y de Norteamérica?

Desde luego hay que apuntar que el proceso migratorio no nos interesa como fenómeno individual, pretendemos ubicar la migración dentro del proceso general de la estructura económica-social de los dos países.

La migración de mexicanos a los Estados Unidos de Norteamérica se debe a dos factores: las condiciones socio-económicas de México y la demanda de mano de obra barata en los Estados Unidos. Esto nos muestra la existencia de un sistema de sociedad dominante y sociedad dependiente, por el cual un país, con sistemas de producción atrasados, abastece a otro, con sistemas de producción modernos, lográndose que este último se desarrolle rápidamente.

<sup>1</sup> O) Jorge A. Bustamante. *Chicanos Hacia el Año 2000. Uno más uno. 1978. No. 318. (México, D. F., a 21 de octubre de 1978) P.5.*

La explicación detallada de la migración de mexicanos a los Estados Unidos la encontramos en la teoría de factores de atracción y de rechazo, en la que se afirma que en las sociedades menos desarrolladas se encuentran factores de rechazo que provocan migración a otras sociedades en las que existen factores de atracción, porque están mucho más desarrolladas. Analicemos estos factores en el caso de nuestro país.

México es un país que ha dejado de ser predominantemente rural y está en proceso de convertirse en predominantemente urbano. En 70 años la población del país casi se ha cuadruplicado, de tener tres millones 600 mil habitantes a principios de siglo pasó a 49 millones 100 mil habitantes en 1970. La tasa de crecimiento, muy elevada de 1940 a la fecha, es resultado de la conjugación de dos hechos: la fuerte disminución de la mortalidad general y la casi inalterable y elevada tasa de fecundidad de la población. México registra la tasa de crecimiento más elevada del mundo entre los países de gran tamaño y es después de Brasil el más poblado de América Latina.

La migración hacia Norteamérica se inició por conquista cuando en 1848 el pueblo mexicano norteamericano pasó de ser dueño de su tierra a minoría explotada. La migración constante y la concentración en las ciudades se inició en el período de 1900 a 1920 y corrió paralelamente con el desarrollo industrial de los Estados Unidos, al mismo tiempo que en nuestro país se daba una crisis económica grave. Mientras en los países desarrollados la migración está relacionada con aumentos de la demanda de trabajo, en las naciones en desarrollo **se producen movimientos masivos, aun cuando las nuevas y mejores oportunidades de empleo sean extremadamente bajas o completamente inexistentes.**

El proceso migratorio depende de los factores de rechazo de las áreas de origen, de los factores de atracción de las áreas de destino y de los obstáculos que intervienen en el cambio de lugar de una área a otra. En México las enti-

dades en que predomina una explotación con sistemas modernos, a **pesar** de estar menos afectadas por la presión demográfica, responden con **mayor** intensidad al fenómeno, lo cual puede atribuirse al mayor grado de integración al **desarrollo** económico del país. También es de suponerse que el migrante de este tipo de estado **posee** algún grado de instrucción, mayor información de lo que ocurre en otros lugares, cuenta con mejores comunicaciones y tiene mayores posibilidades económicas para movilizarse; en suma, no sólo tiene la motivación para desplazarse de lugar, sino también las características socioculturales y económicas que le permiten tener un mayor contacto con el medio hacia el cual piensa migrar y las mayores aspiraciones para mejorar su nivel de vida, todo lo cual hace que reaccione con **más** intensidad a los acontecimientos económicos.

Los factores de atracción de los Estados Unidos son las condiciones que inciden en un mayor bienestar, el nivel de vida, que con el criterio de las Naciones Unidas se compone de: salud, consumo de alimentos y nutrición, educación, empleo y condiciones de trabajo, vivienda, **seguridad** social, vestido y esparcimiento.

Esta afluencia masiva de emigrantes **extranjeras** a los Estados Unidos de Norteamérica se ha debido a la atracción de los empleos que suscita una celebrada industrialización, como sucedió en Chicago. La migración mexicana al este de Chicago se inició a principios de siglo y fue debida a que las industrias del área que se dedicaban a la explotación del acero requirieron de mano de **obra** barata. En un principio, la colonia se inició con 20 o 30 personas pero cuando la industria creció y se expandió fueron necesarios en el área **más mexicanos**.

Mientras que en 1909 la Comisión de Inmigración había reportado la no existencia de mexicanos en la industria del acero en norteamérica, en 1917 se reportaron 54 mexicanos en 15 plantas industriales y en 1920, 1700 mexicanos. La industria del acero envió enganchadores a México y en 1928

**existían ya 7,000 mexicanos en 15 plantas que constituían el 10%** de la fuerza de trabajo. Para 1926 aumentaron al **35%** de la fuerza de trabajo en ese sector industrial.

Podemos afirmar que la migración internacional de México a los Estados Unidos es un indicador del sistema económico operante entre estos dos países, sistema que consiste en que el progreso de las áreas modernas, urbanas e industriales se da a costa de las zonas **atrasadas** arcaicas y tradicionales. En otras palabras, la canalización del capital, de las materias primas, de los géneros alimenticios y de mano de obra provenientes de las zonas atrasadas, permite el rápido desarrollo de las zonas más poderosas y condena a las zonas proveedoras al mayor estancamiento y al subdesarrollo. La relación de intercambio entre los países subdesarrollados y los países desarrollados es desfavorable para los primeros.

La migración es una respuesta a las bajas tasas de salario y a las altas tasas de desempleo y tiene como efecto aumentar o disminuir las desigualdades regionales.

Desde un punto de vista teórico podemos apuntar la hipótesis de que si ambos países, México y Estados Unidos, forman entre sí un sistema de desarrollo económico que interactúa y que está establecido sobre una base de dependencia, la redistribución de la población disminuirá la tasa de crecimiento económico de la región **más** desarrollada y aumentará, o al menos estabilizará, la tasa de crecimiento del ingreso per cápita de la región menos desarrollada. De esta **manera cuando menos a corto plazo la migración conduciría** a una disminución en las disparidades regionales de México y Estados Unidos, por lo que a largo plazo sería más difícil predecir los efectos de la migración en las desigualdades regionales.

También es posible apuntar la hipótesis de que la migración a las regiones más desarrolladas sea **canalizada** a actividades de alta productividad, estas regiones registrarían entonces un mayor crecimiento económico y aumentaría el

distanciamiento de ingreso de las regiones o también puede suceder que la migración de las regiones de menor nivel de ingreso produjera un decremento en la mano de obra calificada, y que esto redundara en una menor eficiencia en la economía de la región, que registraría una disminución en su tasa de crecimiento económico aumentando la distancia entre los niveles de ingreso.

Finalmente quiero apuntar que los problemas que surgen de la migración internacional no se controla con medidas simplistas; son problemas que están integrados a una situación general del sistema económico de dependencia en el que vivimos. Estudios profundos, completos y serios de estos tópicos hacen falta, invito a los participantes a este seminario que tratemos de llevarlos a cabo.

## BIBLIOGRAFIA

- Breese, Cerald. "Urbanization in newly Developing Countries United States of América. Wilbert E. Moore/Neil J. Snelsen Editors. (1966).
- Campos Venuti, G. La Administración del Urbanismo. Edil. Gustavo Gili, S. A., Barcelona. (1971).
- Castells, Manuel. La Cuestión Urbana. Siglo Veintiuno Editores, S. A., Madrid, España. (1974).
- Dobb, Maurice. ¿Qué es el Capitalismo? En: "Capitalismo, Crecimiento Económico y Subdesarrollo". Edit, Oikos-Tau, Barcelona. (1969).
- Sweezy, P. M. Teoría del Desarrollo Capitalista. Ed. F.C.E. (1972).
- Fuller, Roden. "Occupations of the Mexican-born population of Texas, New Mexico and Arizona, 1900-1920". American Association Journal. Vol. 23, Marcha, 1928.
- Heilbrouer, R. L. La Evolución del Capitalismo Guiado "La Formación de la Sociedad Económica". Ed. F.C.E. (1964).
- Marx, Carlos. El Capital. Sexta Reimpresión, F.C.E., México (1974).
- Ensayos compilados por Maciel David y Bueno Patricia. Aztlán: Historia del Pueblo Chicano (1848-1910), Secretaría de Educación Pública (colección Sep-Setentas). México (1975).
- Moore, Joan W. Mexican-Americans, Englewood. Cliffs, New Jersey: Prentice Hall (1970).
- Newmann, Brigitte, Mezoff, Richard and Richmond Autho, rity Integration and Urban Revewal in Toronto. The Ilague Martinus Nijhoff Netherlander (1973).
- Samora, Julian y Lamanna Richard. Mexican'Americans in mid-West metropolis; a study of East Chicago, Los Angeles California: University of California, Graduated School of Business (1967).
- Stavenhagen, R. Siete Tesis equivocadas sobre América Latina (En Sociología y Subdesarrollo). Edit. Nuestro Tiempo, México (1972).
- Unikel, Luis. El Desarrollo Urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras. Segunda Edición, El Colegio de México, México (1978).

# REQUERIMIENTOS PARA EL FUTURO EN MATERIA DE RECURSOS HUMANOS PARA LA SALUD

José Luis AGUIRRE

*El licenciado JOSE LUIS AGUIRRE PALACIOS es licenciado en Administración de Empresas, egresado de la Universidad Anáhuac, además de haber realizado estudios de Maestría en Administración con especialidad en Administración de Hospitales, en la Universidad de Berkeley, California, Estados Unidos de América.*

*Ha sido Subgerente de Organización de Financiera Nacional Azucarera, S. A., y Promotor de Reforma Administrativa en la Dirección General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.*

*Actualmente es Subdirector de Planeación y Evaluación de Recursos Humanos de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, así como catedrático de la Escuela de Salud Pública.*

La salud es el patrimonio máspreciado de los pueblos, insubstituible en el desarrollo económico y social. Se manifiesta por la capacidad de los hombres para ser cada vez mejores y más aptos para la vida en sociedad, a cuyo servicio han de aplicar su esfuerzo, inteligencia y voluntad. Se concibe dentro del marco ecológico en que el hombre se desenvuelve, como equilibrio y plenitud vital; trasciende el interés personal y se convierte en bien colectivo. Por ser derecho que se adquiere con la vida misma, implica la responsabilidad de conservarla e incrementarla; y, entraña el compromiso de lograr que otros la incrementen y conserven.

La salud es un producto intersectorial, origen y consecuencia del desarrollo global. Un pueblo enfermo no alcanza la

plenitud de sus facultades productivas. Es, en resumen, esencial para el bienestar del hombre.

En México, la política en materia de salud, se extiende a sectores cada vez más amplios en la comunidad y procura que sus beneficios no sean privilegio de minorías. Esta política está basada en el proceso histórico que ha llevado a nuestro país a su momento actual y habrá de conducirlo en su proceso evolutivo.

Por ser un país basado en normas de derecho, disponemos de instrumentos jurídicos que permiten la aplicación de programas sanitario asistenciales y que ofrecen el fundamento legal que estipula el aprovechamiento de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos y que sirven

también. como elementos educativos para la mejor convivencia de la población.

Los adelantos científicos y tecnológicos empleados en la prevención, asistencia, rehabilitación, docencia e investigación permiten afrontar con éxito la patología que nos afecta. Sin embargo, han requerido para ser eficaces que las dependencias de los gobiernos Federal Estatales y Municipales y las instituciones de salud, converjan en su acción hacia el mismo objetivo. Con esta medida, se ha evitado el dispendio de recursos y se ha aprovechado adecuadamente la capacidad instalada en el territorio nacional.

Las necesidades de la población no protegida por el sistema de salud, demandan la creación y actualización de un sistema de atención médica que las satisfaga. Así, por ejemplo, se ha considerado necesario iniciar la operación de sistema federal de hospitales con presupuesto, instalaciones y personal adecuado.

La creación de este sistema, se basa en la rehabilitación, equipamiento y aprovechamiento de la capacidad instalada existente en los hospitales propios de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, de los hospitales civiles que sea factible incorporar y la construcción de nuevos hospitales.

Estos, están al servicio de la comunidad rural y urbana y representan el nivel superior de un sistema piramidal que funciona coordinadamente con los centros de salud ya establecidos.

El sistema de referencia, sumado a los hospitales de las instituciones de seguridad social, los destinados a grupos específicos y los privados, integran el sistema nacional de hospitales, sin que los regímenes jurídicos de las instituciones involucradas se vean afectados.

Por ello, la política conjunta de los gobiernos Federal, Estatales y Municipales y de las instituciones de salud, res-

ponde a las necesidades de los sectores sociales para orientar y promover las acciones sanitario asistenciales, y su realización corresponde a la totalidad de la población. Los instrumentos normativos, apoyados en la estructura [jurídica mexicana (principalmente los enunciados del Código Sanitario) facilitan la comprensión de una filosofía de servicio social permanente, para la práctica de programas de observancia obligatoria y de actividades organizadas de servicio voluntario en las comunidades comprometidas.

Así sucede con los programas de promoción y educación para la salud; los de higiene y seguridad; los de atención médico materno infantil y de planificación familiar, como tema crucial de salud pública y factor de desarrollo; los de nutrición, especialmente orientados a la niñez; los de medicina preventiva; y, el de extensión de cobertura al medio rural, entre otros.

Con estos antecedentes, la planeación de la salud, se concibe como una estructura dinámica con un alto grado de eficacia y sujeta a una evaluación permanente.

Aunque los recursos humanos disponibles en el sector salud son cada día mayores, aún no se logra hacerlos coincidir con la verdadera dimensión e índole de nuestros problemas.

La evolución de las instituciones educativas y de salud y la transformación de las condiciones sociales, han propiciado un desequilibrio en las proporciones que deben guardar entre sí los miembros que íntegran el equipo de salud. Es decir, el proceso de formación de los profesionales y técnicos es desproporcionado para alcanzar y mantener los números convenientes para realizar la protección sanitario asistencial de toda la población. Lo conveniente es que todo el sistema de atención médica, esté a disposición de todos sus habitantes,

Para cumplir este propósito, hemos dotado a dicho sistema de una estructura sectorial que permite la satisfacción

de **las** necesidades y gracias a la Reforma Administrativa, que se desarrolla por iniciativa del Ejecutivo Federal, la distribución racional de los recursos humanos.

Actualmente, se planea la formación de personal por equipos integrados en función de las necesidades de las instituciones de salud y de las comunidades en las que deberán actuar y para tratar de integrarlos en la forma más apropiada para cada caso, desarrollando los elementos que hacen falta para atender a los diferentes sectores que se encuentran desprovistos de auxilio médico.

Por otra parte, será necesaria la formación de grupos humanos para el ejercicio social de las disciplinas de la salud. Los organismos en que se realiza el ejercicio social, requieren de una **gran** variedad de equipos humanos, porque además de cubrir todo el amplio campo de las disciplinas de la salud, prestan sus servicios en localidades de características **geo**-gráficas, demográficas, culturales, económicas y sociales, muy diferentes.

La preparación de personal para estos organismos, se dirige a satisfacer las necesidades de salud más urgentes de la comunidad. Por ello, ha sido necesario propiciar la coordinación formal y permanente entre las instituciones de salud y las de enseñanza.

Puesto que los cambios en los sistemas de salud y educación, son de repercusión directa y recíproca, ha sido necesario establecer las relaciones operacionales que tienden a facilitar la adaptación entre ambos sistemas.

Toca pues, al sistema de administración de desarrollo del personal de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, para el decenio de los ochenta, coadyuvar en la consecución de los siguientes objetivos generales :

1. Propiciar el equilibrio entre el número y tipo del personal con la demanda de las organizaciones que proporcionan

servicios de salud y las características de **las** comunidades que las reciben;

2. Incrementar al máximo la productividad del servicio social de **pasantes** y profesionales de la salud, preferentemente en el medio rural, y,
3. Contribuir con las instituciones de educación en la formación de los futuros profesionales y técnicos de la salud y en la educación continua de aquellos que la ejercen.

Para cumplir con los objetivos trazados, ~~se~~ requerirá de una adecuada planeación, selección, capacitación, **adiestramiento** y desarrollo de esa fuerza de trabajo.

La administración y desarrollo del personal requiere ser contemplada como un sistema de sistemas, y es **de** esta manera como la Secretaría de Salubridad y Asistencia atiende a este problema.

Con el establecimiento del sistema de administración y desarrollo de personal pretendemos garantizar los derechos de los trabajadores y propiciar el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones, para contribuir a la consecución de los objetivos y metas del Gobierno Federal.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia ha tomado como punto de partida los subsistemas que configuran el sistema integral, para optimizar su organización y funcionamiento en el área encargada de administrar los recursos humanos.

Al haber modificado sus atribuciones y base legal, la Unidad de Administración y Desarrollo de Personal concurre a la **prestación** de servicios normativo-operativo. Dentro de sus atribuciones se encuentran las siguientes :

1. **La** planeación y organización. Con estas técnicas se pretende establecer las políticas de crecimiento, la ofer-

ta Y demanda laborales, tablas de reemplazo e investigación comparada.

2. El empleo. Cnbre aspectos de reclutamiento, selección, nombramiento, análisis y clasificación de puestos, catálogo de puestos, plantillas de personal y las demás incidencias que surgen de la relación de trabajo.
3. Las remuneraciones. Su análisis nos permite contar con elementos suficientes para integrar tabuladores de sueldos, estructuras salariales, sistemas de evaluación de puestos y evaluación de méritos.
4. Las relaciones jurídico-laborales. Su análisis nos permite mantener actualizados los reglamentos y normas propias de la relación de trabajo para establecer sistemas adecuados de premios, estímulos y recompensas.
5. Prestaciones y servicios. A través de actividades culturales, sociales, económicas, de seguridad social, de servicios, higiene y seguridad pretende obtener y mantener al elemento humano más satisfactorio y satisfecho.
6. Capacitación y desarrollo. A través de una adecuada inducción, capacitación, adiestramiento, desarrollo e ínter. cambio tecnológico, lograremos la transformación de las actitudes y las aptitudes de los empleados de la salud.
7. Motivación. Se pretende que a través de la cultura administrativa, la comunicación social y la participación, el personal médico, técnico y administrativo se integre positivamente a los programas sanitario-asistenciales.
8. Información. Por medio de los registros, censos, estadía,

ticas, bancos de datos y difusión pretendemos mantener un sistema permanente y actualizado que nos permita conocer las características relevantes de la fuerza de trabajo como base para la planeación.

9. Evaluación. Será a través de los registros de avance, comparación y análisis de resultados que se podrán aplicar las medidas correctivas a los programas relativos a la administración de recursos humanos.

Con la estructura orgánica ajustada al enfoque de sistemas y con la adecuada aplicación de los lineamientos de Reforma Administrativa en esta materia, estaremos en posibilidades de:

1. Lograr los índices sanitario-asistenciales por habitante que se requieren.
2. Preparar a los profesionales especializados en salud pública.
3. Capacitar, adiestrar y desarrollar al personal médico, técnico, empírico de la medicina y administrativo, de conformidad con los programas establecidos previamente.
4. Realizar los estudios que tiendan a establecer escuelas de salud pública a nivel de las comunidades para la preparación de auxiliares de salud y voluntarios de comunidades.
5. Establecer un sistema de información permanente, relativo a las disciplinas del sector salud y para evaluar la productividad y que sirva de base para la planeación.

# INCORPORACION DEL OMBUDSMAN A LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Jorge PULIDO VAZQUEZ

*JORGE PULIDO VAZQUEZ es licenciado en Derecho egresado de la Escuela Libre de Derecho y cursa la maestría en Derecho Constitucional y Administración en la Universidad Nacional Autónoma de México ha sido aceptado para estudiar la Maestría en Administración en la Escuela John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, Actualmente ocupa el puesto de Subdirector del Sector Gobierno de la Dirección General de Documentación y Análisis de la Secretaría de Programación y Presupuesto.*

## 1.. Introducción

En México, como en todos los países del mundo, se ha venido gestando un cambio en la vida diaria. El Estado ha ido transformándose hasta lograr dejar atrás patrones anquilosados y decimonónicos que impiden la exigencia de una apresurada adaptación a la vida actual a partir de la necesidad imperiosa de elaborar una infraestructura para un futuro próximo. En consecuencia, el gobierno actual ha iniciado una serie de reformas en los diversos campos de la actividad gubernamental. Las más conflictivas, y a la vez de mayor importancia en nuestro medio, son sin lugar a duda las que se refieren al sistema político y al administrativo.

Pero estas reformas deben hacerse con paso firme y una gran congruencia, ya que de ella depende el éxito de las acciones que se emprendan.

El nuevo estado social mexicano construido en los años post-revolucionarios necesita de muchos cambios y reformas básicas con objeto de impedir mayores desigualdades, por ofrecer nuestro país grandes contrastes en los aspectos socioeconómico, político y jurídico y ser deber de todo Estado tratar de acortar la brecha de la desigualdad y procurar que el desarrollo beneficie a la comunidad entera.

Aun cuando, obviamente, es el gobierno quien encabeza y dirige las acciones para el cambio, sectores reacios a él persisten en negarse a adoptar los nuevos moldes y aferrarse a los viejos vicios de nuestro México: corrupción, ineficacia, despotismo.

El objeto del México actual es claro: un desarrollo integral y armónico de la sociedad, desarrollo que requiere una labor de saneamiento en la administración pública, a más de su dignificación, por ser ésta un reflejo del aparato estatal.

El pueblo pide y exige participar en este cambio, y por otra parte resultaría incongruente que permaneciera al margen como simple observador. Mas esta participación exige la oportunidad de denunciar las irregularidades en la administración pública, por lo que es menester crear un organismo que, de alguna manera, sea capaz de resolver los problemas planteados. En otras palabras, un control de la propia administración pública o, si se quiere, un autocontrol en la que participaríamos todos los habitantes del país.

El gobierno precisa de la cooperación de todos para lograr localizar y, posteriormente, eliminar los obstáculos que frenan y deterioran la nueva imagen que se trata de dar a la administración pública. Asimismo es necesario proteger los derechos de los particulares frente a las arbitrariedades de la propia administración, por lo que la reforma administrativa, a más de integral, debe ser total.

Con objeto de alcanzar los fines que propone la administración, sería de gran utilidad adoptar una institución del derecho escandinavo con las modificaciones pertinentes, a fin de adaptarla a la idiosincrasia de nuestra gente. Esta institución sería la del ombudsman.

Es preciso aclarar que, si bien dicha institución no resolvería la totalidad de nuestros problemas, constituiría el inicio de un reto, un desafío que todos debemos afrontar, puesto que no podemos hacernos ilusiones: "o nos va bien a todos o no le va bien a nadie. Sólo yéndole bien a México les puede ir bien a los mexicanos. Sólo yéndole bien a los mexicanos le puede ir bien a México".'

## 2. Los medios de control de la administración pública a través de la historia en el mundo y en México

Crear un control para impedir el uso abusivo del poder esta.

<sup>1</sup> José López Portillo: *Primer Informe de Gobierno*, México, 1º de septiembre, 1977.

tal, es y ha sido aspiración constante en el transcurso del vivir humano. La historia muestra varios ejemplos relativos a organismos que cumplieron con esta función, organismos en cierta medida coincidentes con el ombudsman.

Desde la antigüedad se ha otorgado capital importancia al órgano que en representación de la comunidad asume el control de los empleados públicos.

En el derecho griego, se reconocieron funciones específicas semejantes en las diferentes ciudades-estado. Así, existía un control sobre los empleados encargados de manejar el erario y los organismos públicos y, tan estricta era su labor, que no pocas veces, incluso vigilaban el comportamiento general de la totalidad de los empleados.' Funcionaba en Atenas el llamado Consejo de los Quinientos, en cuyo seno se elegía por sorteo a los diez euthynoi, encargados de vigilar a los funcionarios gubernamentales para que cumplieran los acuerdos dictados por el Consejo y con atribuciones para castigar al empleado que no acatará sus disposiciones. Cualquiera de los euthynoi podía ejercer su función como resultado de la denuncia de un ciudadano ateniense. Pero podía igualmente ejercerla de motu proprio. En aquellos casos en que se comprobaba la conducta incorrecta de un empleado en la administración, se pasaba la información al funcionario cuya misión consistía en recibir este tipo de quejas, que a su vez se turnaban y presentaban ante el jurado popular, dándose por incoado el proceso.

Con todo, el órgano de control más conocido en los tiempos antiguos fue sin duda el ephorat de Esparta; institución surgida hacia el año 750 A.C., designada en un principio por el propio rey de Esparta. A través del tiempo, esta atribución quedó transferida al Consejo de la ciudad que mediante una elección nombraba el ephorat, institución que experimentó nuevo cambio al convertirse en un órgano co-

<sup>2</sup> Georg Busolt: *Handbuch der Altertumswissenschaft*, Munich, 1920.

<sup>3</sup> Mario Battaglini: *Contributi aUa storia del controllo di costituzionaità delle Leggi*, Milán, 1957.

legiado que integraban cinco **ephoren**. A esta nueva institución correspondía entre sus atribuciones, la de vigilar las actividades municipales, incluso la real e igualmente que fuera observada la Ley por parte de todos los ciudadanos. A fin de dar cumplimiento a sus obligaciones, contaban con amplias e ilimitadas facultades de control a más de ejercer un completo poder disciplinario sobre el rey y los empleados de la urbe. De todos conocidos fueron la influencia y el poder de los **ephoren**, cuya magnitud llegó en el transcurso de los años a desempeñar actividades persecutorias y jurisdiccionales. Con el tiempo estos funcionarios acumularon en sus manos negocios de índole política y, dentro de la actividad castrense, el **ephorat** logró contarse entre las instituciones de más elevado rango.

Dichos funcionarios gozaban entre el pueblo de gran popularidad y respaldo, con el fin de que pudieran cumplir con sus funciones de modo eficaz, puesto que el pueblo trataba de que ganaran popularidad a través de sus actividades en el campo de la justicia.

Encontramos en Roma, igualmente, varios órganos de vigilancia altamente desarrollados. El más importante fue el **tribuni plebis**, creado hacia el año 494 a.C., a raíz de un grave conflicto entre patricios y plebeyos.<sup>4</sup> Como detentador de poderes policiales el **tribuniplebis** podía, tras la correspondiente investigación, condenar a un plebeyo si resultaba responsable de los hechos que se le achacaban. Su función más importante consistía en defender a los ciudadanos plebeyos de las arbitrarias acciones de los magistrados romanos.

El medio más eficaz de que disponían los mencionados **tribuni plebis** era vetar las medidas adoptadas por los cónsules y funcionarios menores. Sin embargo, muchas veces desperdiciaban su poder en actitudes deliberadamente demagógicas. La igualdad jurídica entre patricios y plebeyos,

determinó que los **tribuni plebis** quedaran asimilados a la estructura gubernamental y más tarde, al desarrollarse el imperio romano, asumieran enorme importancia en el seno de la organización imperial.

La idea de los **tribuni plebis**, más aún que la del **ephorat** condujo, posteriormente, a nuevas formas para controlar la administración pública. Así en el siglo XV se creó el **zehnerrat** o "Consejo de los Diez" en la ciudad de Venecia, ciudad-estado en expansión, que se caracterizaba por una burocracia incrementada día a día, en la que el Consejo desempeñó eficaz y férreo control. Esta institución presentaba no pocas semejanzas con el **ephorat** espartano.<sup>5</sup>

En México han existido, por igual, órganos cuya función ha sido la de controlar los actos de la administración pública. Durante la colonia, la corona española por temor a una insurrección, no siempre confió plenamente en los representantes que se encargaban de gobernar en su nombre a los territorios conquistados. En esta desconfianza se encontraban involucrados desde el virrey hasta los funcionarios menores, por lo que la corona creó dos procedimientos destinados a controlar la actuación de todos estos funcionarios tan alejados de la España peninsular: los juicios de residencia y los de visita. Ambos procedimientos perseguían en el fondo una misma finalidad, es decir, establecer la posible responsabilidad de cualquiera de los funcionarios virreinales.

El juicio de residencia era aplicado obligatoriamente a cualquier alto funcionario de gobierno, como por ejemplo virreyes, oidores o capitanes generales. Al terminar el ejercicio de su cargo debían ser residenciados a fin de quedar sujetos a este juicio, del que ninguno quedaba exento. Los virreyes de la Nueva España, concluido su período quedaban residenciados en la ciudad de Córdoba, donde permanecían en tanto tenían lugar las pesquisas que iniciaban el expediente que debía conocer el Consejo de Indias.

<sup>4</sup> Theodor Mommsen: *Römisches Staatsrecht*, Leipzig, 1877.

<sup>5</sup> Jacobo Burckhardt: *Griechische Kulturgeschichte*, Basilea, 1930.

En todas las ciudades de la Nueva España, principalmente en la de México, llevábanse a cabo pregones en las calles para que cualquier persona que hubiera sufrido algún agravio o tuviera que reclamar o acusar algo al funcionario en cuestión, procediera a hacerlo. Todo ello se incluía en el expediente remitido a España y sólo una vez que se integraba totalmente el documento, podía el funcionario investigado presentarse ante el Consejo de Indias. De resultar libre de toda sospecha, quedaba inmediatamente en libertad, pero si por el contrario había faltado a sus deberes u ocasionado perjuicios a algunas personas, se le condenaba a resarcir los daños causados.

A este procedimiento se hallaban sujetos todos los altos funcionarios públicos. El Consejo de Indias, conocía los juicios de los funcionarios que desempeñaban los cargos más altos. El conocimiento de los juicios correspondientes a funcionarios **menores, dentro de su extensión territorial, correspondía al virrey.**

Los juicios de visita, tenían como objeto fundamental' las responsabilidades de algún funcionario, sólo que las visitas se hacían en secreto. Cuando el rey, o en su caso el Consejo de Indias sospechaba del mal comportamiento de algún funcionario público, designaba visitadores o pesquisidores. Llegados éstos al lugar en que los funcionarios sospechosos laboraban, sin acreditar su carácter de visitadores ante el funcionario que debían investigar, realizaban su trabajo con el mayor sigilo, hasta integrar el expediente respectivo para remitirlo, finalizadas sus pesquisas, al Consejo de Indias. Una vez que éste lo examinaba, de hallar culpable al funcionario, **se le suspendía en sus funciones, conminándolo a rendir cuentas.**

Concluida la dominación española y como consecuencia del inicio de la vida independiente en México, desapareció todo vestigio de los juicios de visita y residencia. La primordial preocupación de la nueva administración pública era dar estabilidad al país y posteriormente dispensar cierta forma

de protección a los ciudadanos, hasta que don Ponciano Arriaga, en el año de 1847, propuso la creación de los procuradores de pobres.

El 5 de marzo de 1847 el Congreso Constitucional del Estado de San Luis Potosí creó tres procuradores de pobre en el Estado. Como puede verse el nombre estaba lejos de sugerir que las actividades de dicho funcionario fueran las de un protector de los intereses de los desvalidos y menesterosos "por todas partes abandonados y en todas partes oprimidos", según palabras textuales de don Ponciano Arriaga. En el artículo 2º de aquel breve decreto, que los creó, se señala como obligación de los procuradores denunciar ante las autoridades respectivas, pidiendo su pronta **E inmediata reparación**, "cualquier **exceso, agravio, vejación**, maltrato o tropelía que se cometieren ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado en contra de los desvalidos. Las autoridades estarían obligadas a dar audiencia en todo caso a los procuradores, quienes podrían formular sus quejas de palabra o por escrito; los hechos se averiguarían de inmediato y se tomarían las medidas correctivas procedentes en caso de probarse el agravio". Debemos destacar en el decreto un texto particularmente interesante que parece anticipar la institución del ombudsman. Conforme al artículo 7º los procuradores tendrían a su disposición la imprenta del Estado con objeto de poner en conocimiento del público, siempre que entendieran que no se les habla atendido, la conducta y procedimientos de las autoridades ante quienes se quejaban. La publicación sería "con cargo a las rentas del Estado". Es decir, que esta institución de los procuradores de pobres ofrecía no poca semejanza con la del ombudsman.

En los últimos años, varios tratadistas mexicanos han comentado la necesidad de proteger al ciudadano contra los abusos de la administración pública.

<sup>6</sup> *La Justicia Federal y la Administración Pública*. de Santiago ññate La-borde, Anuario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México. 1973.

Uno de ellos, el licenciado Héctor Fix-Zamudio, expone los términos de esta protección interna a los Derechos Humanos, y en una de sus partes lleva a cabo una pequeña síntesis de los sistemas del ombudsman que considera "más importantes", a la vez que juzga los resultados de esta institución una vez analizados sus orígenes y realizaciones actuales.'

El Lic. Antonio Carrillo Flores se refiere también a la conveniencia de adoptar el ombudsman dentro del sistema mexicano y señala dos posibilidades para hacerlo. He aquí sus comentarios: "Como estudioso del derecho mexicano y de sus instituciones no veo qué impedimento puede haber para que la institución del ombudsman, señalándole características que la acomoden a nuestras realidades e idiosincrasia, sea implantada con apoyo en el artículo 97 Constitucional, que faculta a la Suprema Corte para proceder, inclusive de oficio, a designar comisionados que investiguen las posibles violaciones a las garantías individuales que puedan haberse cometido en perjuicio de alguna persona".

También contempla la posibilidad de pensar en una solución intermedia al estilo mexicano, con objeto de que, sin merma alguna de las atribuciones de la Suprema Corte, el Procurador General de la República tuviese un cuerpo de agentes del Ministerio Público dedicado a cumplir funciones propias del ombudsman.

El Dr. Juventino V. Castro ha sido otro de los tratadistas que han contemplado la adaptación en México del ombudsman y de los comisionados de la Suprema Corte de Justicia a que se refiere el párrafo 3º del artículo 97 Constitucional, destacando en su análisis: "Lo más llamativo del sistema de los comisionados que investigan y recomiendan medidas a través de las atribuciones previstas en el párrafo tercero del artículo 97 Constitucional" es que centra en el Poder

Judicial una facultad de inmensa importancia dentro del orden jurídico previsto en nuestro texto fundamental, sin importar que hasta la fecha no se haya comprendido en su totalidad la preminencia otorgada a este último poder y, por ende, que los casos de uso de la facultad sean tan escasos, ya que en un "proceso de maduración se arribará totalmente a la observancia de un fenómeno de desplazamiento funcional, al cual se le empieza a denominar el judicialismo".

A lo largo de nuestra tesis intentaremos recoger todas las formas del ombudsman operantes en la actualidad, para proponerlas en México dentro de la esfera del Poder Ejecutivo Federal.

### 3. Definición del concepto ombudsman

El significado de la palabras ombudsman derivado del sueco proviene de una antigua palabra ombup, que expresa poder, autoridad y originada a su vez en un dialecto islandés. El concepto sueco de ombuds recaer sobre la persona que es representante y vocero de la ciudadanía.

Dentro del lenguaje jurídico entendemos como ombudsman a quien el parlamento designa para proteger las garantías individuales de los ciudadanos; es decir, quien ejerce un control parlamentario destinado a vigilar organismos y funcionarios cuyas decisiones, si bien es cierto no puede corregir, hace factibles en cambio sus observaciones críticas. El intento de una definición rigurosa del concepto ombudsman nos llevarla a imprecisiones, razón por la que debemos recurrir a los diferentes nombres y conceptos que los autores de obras de derecho asignan a dicha institución.

Los escandinavos denominan al ombudsman Justizprokura-

<sup>7</sup> *Veinte años de Evolución de los Derechos Humanos*. Introducción al Estudio Procesal Comparativo de la Protección Interna de los Derechos Humanos, Héctor Fix-Zamudio, UNAM, México. 1974.

s Revista Jurídica de la Sociedad de Alumnos de la Escuela Libre de Derecho, Torno I, México, 1977.

tor (procurador de justicia), o Sachwalter des Reichstages" (gestor del parlamento. También recibe el nombre de Reichstagsanwaltschaft (procuraduría del parlamento) o Beguetaeher-s (el que da el visto bueno). Por otra parte, en Dinamarca se le da el título de Parlamentskommissar für Zivil-und. Militärverwaltuug" (comisario parlamentario para la administración pública y militar), utilizándose por igual la expresión del Parlamentsbevollmächtiger" o sea, el que ejerce el poder absoluto en nombre del parlamento.

Los autores alemanes seleccionaron la denominación de Justizbevollmächtiger» (poder absoluto en la justicia) o de Justizbeauftragter para el encargado de impartir justicia, y en Suiza se habla de un Aufshenden Gewalt, el que impone por la fuerza.

En la lengua inglesa, son empleadas las siguientes expresiones: Parliamentary Commissioner for Administration (Comisionado Parlamentario para la Administración), Parliamentary Commissioner for Investigations (Comisionado Parlamentario para las Investigaciones), Procurator of Civil Affairs, cuyo significado es el de Procurador de Asuntos Civiles, o sea Grievance Man.

En Francia son frecuentes las denominaciones de Délégué Judiciaire de la Chambre (Representante Judicial de la Cámara) o Procureur Parlementaire a la Justice» (Procurador Parlamentario de Justicia).

Es evidente que la utilización de diferentes expresiones implica, asimismo, conceptos diferentes sobre el ombudsman, pero cada uno responde a una misma idea central, aun cuando

do sus atribuciones y metas varíen de lugar a lugar, y donde proviene la dificultad de escoger un término unívoco. Por esta razón, la doctrina utiliza la palabra ombudsman manteniendo la estructura sueca, a fin de definirla y relacionarla con la idea particular.

#### 4. Modelos actuales de la institución del ombudsman en el mundo

##### a) Suecia

Suecia es el primer país que a principios del siglo pasado implanta un ombudsman dentro de su sistema de gobierno, dando lugar a una verdadera innovación en la administración pública. El primer ombudsman fue nombrado en el año de 1809 aunque, en realidad, pasó a ser un funcionario más de la administración al convertirse específicamente en el canciller de justicia del reino. Es en 1866, cuando el ombudsman asume su verdadero carácter de protector de la ciudadanía contra los abusos del Estado, por lo que en Suecia se conoció al ombudsman como Justitieombudsman.

Es precisamente Suecia, el único país donde su elección es indirecta, ya que se otorgó al parlamento constituido por las dos cámaras, la facultad de nombrar al ombudsman, cargo que sigue vigente y es elegido por 24 miembros de cada cámara para un periodo de 4 años, similar al de los miembros del parlamento.

No se han limitado las relaciones del ombudsman, pero su conducta es efectivamente vigilada por un comité "legal", integrado por las dos cámaras. Con objeto de ejercer mayor control sobre el ombudsman, se le obliga a presentar anualmente ante el parlamento, un informe de todas las actividades realizadas durante el ejercicio de su cargo. Sin embargo, este informe puede ser objeto de discusión, rebatido en la cámara y hasta objeto de censura su actividad durante el tiempo en que ejerció el mandato. El parlamento dispone de

<sup>9</sup> Erik Fahlbeck: *Jahrbuch Öffentlichen Rechts*. Tübinga. 1955.

<sup>10</sup> Frede Castberg: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegeruort*, Tübinga, 1961.

<sup>11</sup> Stephan Hurwitz: *Journal der Internationalen Juristenkommission*, La Haya, 1958.

<sup>12</sup> Stephan Hurwita: *Staatsbürger und Staatgeioalt*, Karlsruhe, 1963.

<sup>13</sup> Georg Hahn: *Archiv des Öffentlichen Rechts*, Tübinga. 1962.

<sup>14</sup> Georges Langrod: "La Revue Administrative", París, 1959.

facultades para destituirlo antes de terminar su periodo, o en el caso de que exista alguna causa que se considere grave. Como el ombudsman es nombrado por el parlamento y, en teoría, se le considera sólo dependiente de la Ley misma, es él también quien decide los problemas a investigar y las acciones que habrán de seguirse. Tiene obligación de recibir quejas y denuncias guiado, únicamente en ocasiones, por la información recabada en los medios de difusión; y si es verdad que está exento de la obligación de investigar cada una de las quejas que se le presentan, no lo está de aquellas que se juzgan necesarias.

Bajo la jurisdicción del ombudsman se encuentran todos los funcionarios nacionales con la sola excepción de los ministros de Estado y, en parte, los miembros de la Suprema Corte de Justicia y de la Suprema Corte Administrativa. Dentro de su competencia se hallan, en su totalidad, los miembros del poder judicial. Al iniciar una investigación, el ombudsman exige se le proporcionen los documentos correspondientes, y si éstos no esclarecen suficientemente el caso, solicitará que la policía judicial se haga cargo de una investigación. Entre sus facultades se encuentra la de poder llamar a declarar a cualquier funcionario de la **administración**. Con todo, consideramos importante hacer notar que el ombudsman carece de autoridad alguna cuando de cambiar decisiones administrativas o judiciales se trata, siendo tan sólo facultad suya, la de criticar o recomendar a los funcionarios alguna medida. Si el ombudsman acusa a alguien, el poder judicial deberá seguir adelante el proceso. El ombudsman tiene la obligación de presentar cada año, a consideración del parlamento varias iniciativas a objeto de modificar las leyes en razón de que él, por las quejas que recibe, tiene motivo para darse cuenta exacta de cuáles **son** las fallas que la administración **presenta** o si la leyes contraria a ciertas realidades del país. Así, el ombudsman ejerce una doble función: proteger los derechos individuales de los ciudadanos y en un sentido más amplio y general, mejorar la administración pública.

Es en verdad importante, que todas las decisiones emanadas de la autoridad del ombudsman sean del conocimiento público, ya que de este modo se fortalece y justifica como representante de la ciudadanía. Del mismo modo debe hacer públicas cuantas explicaciones se relacionen con la conducta de los funcionarios y vigilar los procesos iniciados en su contra. En Suecia se estima que la labor del ombudsman debe dividirse por áreas a causa de que continuamente se incrementa la actividad estatal y se diversifican sus actividades. A esto se debe que en la actualidad sean tres los ombudsman y que, independientemente de supervisar los actos del poder ejecutivo, tengan competencia sobre el poder judicial y la actividad militar.

#### b). Dinamarca

El ombudsman danés como institución tiene casi 150 años menos que en Suecia. Por otra parte, la danesa es mundialmente mucho más conocida y más numerosos los modelos que en otros países siguen al danés. La razón se debe a que los ombudsman daneses han desarrollado en diferentes lugares del mundo una labor de proselitismo y convencimiento a favor de su instauración en los diferentes países. Esta institución, creada en Dinamarca el año de 1953 a través de la folketing mediante voto directo, elige al ombudsman encargado de vigilar la administración gubernamental y la cuestión militar. Su designación abarca un período de 4 años aunque, a diferencia de otros países, el ombudsman danés no es inamovible. Puede ser removido de su cargo cuando el parlamento o la folketing retiren su confianza. Al ombudsman se le considera como ente autónomo de la asamblea legislativa, pese a ser ésta quien lo elija. Tampoco en Dinamarca, el ombudsman puede modificar o enmendar una orden administrativa, pero sí exigir se incoe proceso contra algún funcionario público que al tomar decisiones arbitrarias persiga fines ilícitos y cometa en alguna forma errores o actos de negligencia en el desempeño de sus tareas. El procedimiento se inicia, de hecho, cuando el ciudadano

presenta una queja contra cualquier irregularidad; pero el ombudsman puede, en cambio, de motu proprio, iniciar cualquier investigación, ya que él mismo decide si existen **o no suficientes méritos para comenzar las averiguaciones** en cada caso concreto, Presenta diferencias capitales con el sistema sueco, entre las cuales podemos señalar como más importantes:

1. Que el poder judicial queda totalmente al margen de su jurisdicción. Se pensó que la vigilancia por parte del ombudsman atentaría en contra de la independencia del poder judicial, rompiendo así el equilibrio de poderes. Los tribunales administrativos quedan, sin embargo, bajo su jurisdicción.
2. La segunda diferencia en relación al modelo sueco es que los ministros del gobierno se encuentran bajo la vigilancia del ombudsman y que la folketing, por el contrario, se halla exenta de dicha vigilancia.
3. Finalmente, por vez primera ocurre en Dinamarca que el ombudsman intervenga en lo que podríamos denominar sector paraestatal, incluyéndose en él todos aquellos servicios que se otorgan y subsidian.

Es muy usual en Dinamarca que se rechacen quejas presentadas ante el ombudsman por no haberse agotado previamente los recursos correspondientes ante las autoridades competentes. En ocasiones, desechadas estas quejas, el ombudsman investiga, por propia iniciativa, a los organismos que las motivaron.

### c). Finlandia

La historia demuestra que Finlandia y Suecia poseen una historia común. Originalmente, Finlandia formó parte del gran reino de Suecia y, con posterioridad, en el siglo pasado (1809), pasa a formar parte de la Rusia de los zares,

persistiendo siempre en su afán de libertad hasta lograr la independencia en 1917. Dos años después, en 1919, Finlandia adopta la modalidad de un ombudsman llamado oïkeusasiamies, Las primeras disposiciones en relación con él siguen casi al pie de la letra las suecas, las de su país hermano, no obstante que a través del tiempo van a presentarse ciertos cambios en la legislación diferentes de los de Suecia en los tres puntos siguientes:

1. En Finlandia son tres los grandes núcleos de supervisión: el poder judicial, la actividad militar y la administración central, aun cuando a diferencia de Suecia sólo un ombudsman se encargue de los tres núcleos.
2. La diferencia esencial estriba en el modo de elección, ya que en Finlandia, a diferencia de Suecia (donde la elección es indirecta), lo elige el parlamento por voto directo. El desempeño del cargo dura cuatro años, siendo inamovible durante todo este período.
3. En Finlandia se considera como competencia del ombudsman el control de los Secretarios de Estado, por ejercer éstos funciones políticas inherentes a su gestión.

En este mismo país, durante mucho tiempo, el ombudsman se mantuvo a la sombra del canciller de justicia, lo mismo que en Suecia, pese a que su transformación fue mucho más rápida y logró en poco tiempo una imagen propia que le permitió conquistar la confianza de la ciudadanía. Es normal en Finlandia que el ombudsman intervenga en problemas político-administrativos y que después de tan importante labor entre de lleno en el juego político.

También aquí el ombudsman se informa de las quejas a través de los informes periodísticos y viajes de inspección o denuncias presentadas por los ciudadanos. Cada año, dentro de su informe anual al parlamento, formula propuestas

para enmendar leyes incompatibles con la realidad finlandesa actual.

d). Noruega

Noruega ha mantenido asimismo estrechas relaciones con Suecia durante el siglo pasado, ya que por la unión personal de sus reyes se convirtieron en un solo reino. De la unión de ambos países no quedó nada, por desaparecer en Noruega todas las tradiciones jurídicas suecas, incluyendo la del canciller de justicia y la del ombudsman. Ciento cincuenta años después fue nombrado un *forsvnrts ombudsman*, hecho que aconteció en 1952 al crear el parlamento noruego la comisión del ombudsman, que constituida por varias personas da a conocer, tras amplias deliberaciones, el reglamento de esta institución. Son siete los miembros que componen el ombudsman colegiado, mas no fue hasta 1962 cuando la *storting* nombra un ombudsman convirtiéndolo en una institución unitaria ejercido por un solo hombre que a partir de entonces encabeza esta nueva etapa. Los noruegos, siguiendo el modelo sueco, colocan bajo la competencia del ombudsman la totalidad del poder ejecutivo. Excluye este modelo a los miembros del **gabinete**, así como a los que ejercen el poder judicial. Por el contrario, es competencia del ombudsman la actividad del Estado como empresario y prestador de servicios públicos. Se otorga igualmente en Noruega gran importancia a la información que respecto a la investigación realizada proporciona el ombudsman al quejoso, pero no se le autorizan inspecciones al azar, sino programadas. También recibe quejas del público y puede, por propia iniciativa, iniciar las investigaciones. Las limitaciones del ombudsman se refieren a expresar u opinar en relación a los casos que se le planteen.

e). Nueva Zelanda.

Nueva Zelanda fue el primer país con derecho consuetu-

dinario que nombró un ombudsman, conocido jurídicamente como *Parliamentary Commissioner* (comisionado parlamentario). Los neozelandeses tuvieron la idea de instituir dentro de su organización gubernamental la del ombudsman durante la celebración de un seminario organizado por la O.N.U. que tuvo lugar en Ceylán, hoy Sri-Lanka, en el año de 1959, el ombudsman danés sostuvo varias conferencias relativas a la experiencia escandinava. Tres años después, Nueva Zelanda nombra su ombudsman, nombre de batalla que alcanza mayor impacto en la ciudadanía que el de comisionado parlamentario, presente en la legislación. El gobernador general es el encargado de nombrar al comisionado parlamentario, una vez que la cámara de representantes discute y propone una terna. La duración del comisionado en su cargo está en relación directa con la vida del propio parlamento, es decir, tres años. El gobernador general puede, a petición de la Cámara, suspender o remover de su cargo al Comisionado Parlamentario. Es usual la reelección del comisionado, pues removerlo de su cargo exige siempre una causa sumamente grave. El ombudsman sólo tiene prerrogativas para consideraciones de legalidad, quedando limitada su **competencia** a los actos u omisiones en que incurran los departamentos de Estado. El procedimiento se reduce en primera instancia a recibir quejas y elaborar un informe o recomendación en relación con los involucrados. Goza de facultad para fijar un plazo a efecto de que se le comuniquen las medidas adoptadas por la **entidad** denunciada y, en caso contrario, si sus recomendaciones no se adoptan, el ombudsman planteará el problema ante el primer ministro, exoniéndolo con posterioridad ante el parlamento. Tal recurso es utilizado en algunas ocasiones en que no se le toma en cuenta seriamente. El ombudsman apela por lo general a la Suprema Corte de Justicia cuando su competencia no se halla totalmente bien definida. En Nueva Zelanda el parlamento se reserva el importante principio constitucional de la responsabilidad ministerial, por lo que la actuación del ombudsman queda restringida a **departamentos**. En dicho país existe un acuerdo según el cual por cada apelación ante el **comisionado se**

devengará una libra como cuota, a fin de evitar quejas mal intencionadas o bromas pesadas, y sobre el comisionado pesa también la obligación de presentar un informe anual al parlamento. Cuando el ombudsman inicia cualquier clase de investigación deberá informar al órgano investigador de sus intenciones y guardar secreto absoluto respecto al informe durante su elaboración. Por último, está obligado, asimismo, a notificar por anticipado cuando se vea en la necesidad de visitar algún organismo.

#### f). Gran Bretaña

En 1961 fue elaborado el informe Whyatt por el Comité de Justicia en relación a la posible instauración de un ombudsman en Inglaterra, informe que constaba de dos partes. En la primera se proponía la institución de tribunales especiales para cada una de las materias más importantes y un tribunal general para aquellas menos utilizadas en contra de las decisiones discrecionales adoptadas por las autoridades.

En la segunda parte de ese informe se propone la creación de la oficina del ombudsman, cuya competencia abarcaría decisiones tendentes a permanecer fuera del alcance de cualquier tribunal establecido en particular tratándose de decisiones discrecionales.

La mencionada oficina ostentará el nombre de oficina del comisionado parlamentario. Por otra parte, el status del ombudsman tendrá similitud con el del contralor o auditor general. No podrá ser removido del cargo más que a solicitud de la Cámara de los Lores y la de los Comunes. En un principio, recibirá tan sólo quejas a través de los miembros del parlamento y después, aunque en forma discreta, del público, notificando siempre al ministro demandado antes de iniciar la correspondiente investigación.

El informe propone, además, que la oficina en cuestión tenga

acceso a los archivos, incluso a la correspondencia oficial en los casos en que se investigue alguna queja. De la misma manera se concede al ombudsman libertad para pedir al ministro del ramo mayores facultades y facilidades. Asimismo, informará al parlamento acerca de la actitud del ministro en caso de que éste no otorgue las facilidades necesarias para proseguir la investigación.

A modo de sugerencia señalaremos la creación de una Comisión Parlamentaria ante la que presentará sus informes anuales o extraordinarios. No deberá mencionarse en ellos nombres de servidores públicos ni las acciones que recomienda adoptar.

De acuerdo con los lineamientos generales del informe Whyatt, el 22 de mayo de 1967 nombró Gran Bretaña su propio ombudsman siguiendo el esquema de Nueva Zelanda y, ese mismo día, el parlamento canceló las discusiones investigaciones y recomendaciones destinadas al mejoramiento óptimo de la Administración Pública, especificadas en la Parliamentary Commissioner Act de 1967.

En la exposición de motivos del Acta mencionada se hace constar que sería función suya por encargo del parlamento, la de investigar las decisiones de la administración en nombre de la Corona. Al ombudsman británico se le ha adjudicado el nombre de Parliamentary Commissioner of Administration y su nombramiento corresponde a la reina, una vez propuesto por el primer ministro.

El ombudsman, como popularmente se le dice en Inglaterra, es un abogado de los ciudadanos, encargado de vigilar actividades ejecutivas.

#### g). Canadá

No se ha instituido ningún ombudsman a nivel federal, en cambio a nivel local se han desarrollado varias ideas a fin de

implantar un ombudsman en cada provincia, sin que su competencia intervenga en los asuntos federales.

Se considera una necesidad la presencia de un representante de la ciudadanía, ya que el Gobierno Federal sustentado en la mayoría parlamentaria, rara vez censura al gabinete. En el proyecto, que muestra una semejanza con el modelo neozelandés, se le domina ombudsman, Comisionado Parlamentario. Sin embargo, su jurisdicción es más amplia, puesto que el Poder Judicial y el Gobernador Provincial se encuentran bajo su jurisdicción. No se exige que sus averiguaciones sean secretas, ni el pago de cuota alguna para la formulación de quejas, como tampoco se limita su facultad a investigar fuerzas armadas ni organismos presupuestalmente controlados.

Sin embargo, se precisan disposiciones más enérgicas que aseguren la independencia del ombudsman respecto del Ejecutivo. En la actualidad existe ya un ombudsman en dos provincias canadienses: en Alberta, a partir del 30 de mayo de 1967, y en New Brunswick, de acuerdo con la Ley del 19 de mayo de 1967. En ambas provincias se llama oficialmente la institución del ombudsman, y en sus concepciones casi no hay diferencia. La exposición de motivos en las respectivas leyes exige nombrar como delegado de la legislatura a un comisionado para investigaciones al que se denomina ombudsman, siguiendo casi literalmente el modelo de Nueva Zelanda.

En la provincia de Quebec hay un solo ombudsman con el nombre de Protector del Ciudadano, pero se ha dado tan escasa difusión al cargo que hasta los propios funcionarios quebequenses ignoran su existencia. Se tiene el proyecto de proporcionar en el futuro al ombudsman la importancia real que tiene a través de los medios de comunicación masiva de que dispone, a fin de establecer de manera sólida su relación con los ciudadanos.

Se espera que otras provincias, como Manitoba, adopten

igualmente al ombudsman y que en un futuro próximo cuenten todas en su organización gubernamental con un ombudsman para posteriormente instituirse uno cuya competencia sea federal.

#### h). Estados Unidos

En los Estados Unidos se ha propuesto un organismo que ofrece semejanza con el ombudsman tradicional cuya función en la actualidad es la de recibir y tramitar quejas en favor de la ciudadanía, y como los miembros del congreso, convertirse en el abogado de los ciudadanos. Conscientes de que les falta tiempo para atender a sus actividades primarias, o sea a sus actividades relacionadas con el Poder Legislativo, los legisladores solucionan el problema de prestar atención a sus electores a través del nuevo funcionario.

Se presentó una propuesta concreta el año de 1963, con la finalidad de crear un Consejero Administrativo en el Congreso, equivalente en la práctica a la implantación, con ciertas modificaciones, del ombudsman tradicional.

Este consejero sería nombrado por los presidentes de las Cámaras de Representantes y Senadores, durante un periodo igual al del mandato de sus electores. No tendrían acceso directo a él los ciudadanos, por lo que las quejas seguirían presentándose ante los representantes del congreso, quienes a su vez las transmitirían al nuevo funcionario con facultades comparables, en cuanto a investigación a las de los Comités del Congreso. Su jurisdicción se extendería a la totalidad de las dependencias gubernamentales, con excepción del Presidente de la República, el Congreso Federal, el Poder Judicial Federal, el gobierno del Distrito de Columbia y los gobiernos estatales y locales. Terminada la investigación el Consejero Administrativo se encargaría de informar al representante del congreso de sus resultados y recomendaciones. De acuerdo con esta proposición, no adoptada hasta la fecha, se sigue trabajando.

Paralelamente se ensayan otros modelos a nivel estatal. Por ejemplo, en Hawai se instauró el ombudsman por la *ombudsman Act* del 26 de junio de 1967. La competencia de este funcionario queda reducida a la esfera del Poder Ejecutivo Estatal. Otros estados han adoptado esta modalidad con facultades variables, bien sea a nivel estatal o municipal, pero conservando siempre la naturaleza original del ombudsman

Se han hecho estudios en los Estados Unidos para proponer un modelo más revolucionario cuyo rasgo distintivo esencial es situar al ombudsman en dependencia directa del presidente.

El executive-ombudsman sería distinto a los del resto de los países en los que el ombudsman depende del Poder Legislativo. Este nuevo concepto de la institución ha tenido gran aceptación dentro del área de influencia de los Estados Unidos, comenzándose ya a desarrollar modelos de este tipo no sólo a nivel federal, sino también estatal y municipal.

#### i). Guyana

Entre los años 1962 y 1964 suscitáronse en la Guyana Inglesa, la actual Guyana, problemas raciales muy graves. Por esta razón, en 1965 la Comisión Internacional de Juristas procedió a una investigación proponiendo una solución para terminar de una vez por todas con los problemas de tipo étnico. A petición del gobierno, la mencionada comisión presentó en la Conferencia pro Independencia junto con los delegados de la Guyana Inglesa y los de Inglaterra. La comisión propuso instituir un ombudsman encargado de vigilar el cumplimiento de las garantías constitucionales frente a la discriminación racial. Dicha conferencia adoptó la recomendación, y el día en que se celebraba la Independencia, el 26 de mayo de 1966, fue constituida la oficina del ombudsman. Con excepción de algunos pequeños detalles, se siguió el modelo neozelandés así como su reglamentación

adicional, promulgándose el ombudsman por el Acta del 9 de septiembre de 1969. Los resultados han sido esperanzadores, puesto que pasado un año de trabajo, sólo una de las 163 quejas presentadas tenía como motivación la discriminación racial.

La experiencia de la institución del ombudsman en la Guyana ha sido en extremo interesante, ya que se pensó que la implantación del ombudsman sólo podía ser factible en países con organizaciones gubernamentales perfectamente constituidas y con una ciudadanía homogénea.

#### j). Israel

Según la concepción israelí del ombudsman, este funcionario debe ser nombrado por el Presidente de Israel a propuesta del Comité de Finanzas del Knesseth (Parlamento). Conserva su autonomía con respecto a la Administración y sólo es responsable ante la institución que lo designa. Su acción consiste en supervisar los actos de la administración central en cada entidad u organismo del Estado, así como de toda institución que maneje fondos del erario público.

Dentro del marco de control de las finanzas públicas, el ombudsman o contralor general tiene la facultad de investigar. Sin embargo, ejerce la función de control sólo cuando se le ordena puesto que carece de funciones directas de prevención y únicamente puede comprobar actos de instituciones y nunca de las personas físicas. No tiene nada que ver su función con comprobar responsabilidades personales, y en ello se diferencia de los demás modelos del ombudsman. Tampoco posee atribuciones para atender directamente las querellas que los particulares presenten en su oficina como Contralor Estatal.

Desde que se instauró el puesto en mayo de 1949, cuantos lo han desempeñado se han ceñido estrictamente a estos lineamientos, práctica originada en la idea de que la investigación

**de quejas no sólo importa e incumbe a los ciudadanos, sino** que sirve primordialmente para mejorar la administración. A fin de alcanzar la meta propuesta, el contralor estatal debe prestar ayuda al parlamento en este aspecto, por estar regularmente obligado a reportar sus actividades a él.

Con todo, el contralor del Estado israelí debe verse, pese a algunas similitudes con la institución del ombudsman, como **un caso especial. Su desarrollo durante los últimos años en** diferentes países, ha despertado en Israel el deseo de experimentar el cargo exhaustivamente.

#### k). **Filipinas**

El Comité Presidencial de Quejas y Remedios depende directamente del Presidente de la República y sólo ante él es responsable. Le corresponde también la facultad de recibir, procesar y evaluar las quejas, realizar por sí mismo averiguaciones o hacer que otras dependencias apropiadas lleven a cabo las investigaciones preliminares. Al completar la averiguación previa, se recomienda la acción que a su juicio corresponda a la queja presentada. El CPQR está obligado a mantener informado al Presidente de todo cuanto se relaciona con la ejecución de las medidas gubernamentales destinadas a mejorar el servicio público y la eficiencia del personal del gobierno, realizar estudios y hacer recomendaciones con el objeto de mejorar la administración pública así como sus servicios y actividades esenciales.

Las facultades del CPQR, son las de administrar juramentos a más de recibir testimonios. El Presidente por su parte, exigió a los jefes de los departamentos la designación de un funcionario que asumiera entre sus funciones, la de permanecer a disposición del CPQR siempre que éste tenga necesidad de utilizarlo.

La institución del ombudsman, iniciada en 1953, como resultado de una promesa electoral, tiene la finalidad de

**acelerar la acción respecto a las quejas recibidas en la oficina** del Presidente, quejas que se atienden sin que importe su conducto, bien sea telegrama, carta, teléfono o publicadas en la prensa. Se distribuyen entre un grupo del propio CPQR que deberá evaluarlas y proponer el procedimiento a seguir. **Luego se procede a separar los casos urgentes y especiales** de los rutinarios para abocarse a ellos de inmediato. Los casos faltos de méritos quedan descartados, pero con la obligación de informar a los quejosos de que no se procederá a dar curso a ninguna acción posterior.

Las quejas anónimas que justifiquen su procedimiento de envío, se remiten a un equipo de investigación encargado de realizar averiguaciones o una discreta vigilancia. Si de los casos urgentes se encarga directamente el CPQR, los demás siguen los canales normales para su resolución, ya que la antigua función de esta institución que se asemeja a la del ombudsman, ha quedado reducida a una simple oficina de encuestas y auxilio al ciudadano.

#### 1). **Venezuela**

En Venezuela, un comisionado del Presidente de la República se encarga de conocer y tramitar las denuncias, quejas y reclamos que los ciudadanos formulan ante el Ejecutivo en relación con el mal funcionamiento de los servicios públicos, la incorrecta administración de fondos de esta índole, el tráfico de influencias y, en general, cualquier irregularidad administrativa.

Cuenta con dieciséis asesores -ad honorem- vinculados a la vida nacional que cumplen con la función de intermediarios y ayudan a la investigación por estar especializados en este campo.

El comisionado depende directamente del Presidente de la República en lo que se refiere al control de la administración. Con su anuencia, el comisionado ha orientado su política en

el sentido de hacer visitas a los diversos organismos gubernamentales a condición de cumplir con el requisito de anunciarlas previamente.

En una palabra, puede decirse que la acción del comisionado reviste carácter previo o de intermediario, esto es, se sitúa en el orden inmediato anterior al del contencioso administrativo o jurisdiccional. Recibida la denuncia, queja o reclamación, se dosifica en el caso de que de ello resultara un hecho que pudiera tipificarse como delito contra la causa pública, remitiéndolo a continuación al MP o a la comisión encargada de castigar el enriquecimiento ilícito de empleados o funcionarios públicos.

Existe un concepto mucho más amplio, que va más allá de toda norma escrita y da idea de cierta moralidad y eficiencia en la administración, pues tiende a proteger, en términos generales, los intereses de la sociedad. Sin embargo, este interés debe concretarse al momento de enjuiciar la acción específica de la administración, acción que no se materializa como elemento perturbador directamente emanado del proceso de decisión, ya que por carecer de este poder sus efectos sólo se manifiestan en el proceso de manera indirecta.

En cuanto a la acción de control del CPQR, queda circunscrita a dos puntos: conocer e informar. El conocimiento puede efectuarse por propia iniciativa, bien sea a raíz de una denuncia, queja o querrela formulada por algún ciudadano que se encuentre dentro o fuera de la propia administración y este conocimiento va acompañado, en la segunda fase complementaria de la investigación, por el de la irregularidad administrativa que se conoce o denuncia.

##### 5. Razones para la instauración del ombudsman en nuestro país

En razón de la evolución que el mundo ha sufrido a partir

de la segunda década de este siglo, los viejos conceptos de la política liberal dentro del Estado Moderno, han experimentado una transformación radical. El Estado se ha hecho paternalista, pues no sólo asume funciones de guardián del orden y verdugo sino que proporciona importantes servicios sociales convirtiéndose, incluso, en empresario de suma importancia para la moderna vida económica. Los antecedentes políticos y sociales de todas estas actitudes, tienen su origen en los cambios sufridos como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, la Revolución Bolchevique y, en México, nuestra Revolución. El Estado ha sido obligado a intervenir en la economía, hecho prácticamente inconcebible al iniciarse el presente siglo. Y debido a sus nuevas atribuciones el gobierno se ha visto en la necesidad de emplear cada vez mayor número de trabajadores para poder cumplir con sus nuevas funciones, provocando todo ello el incremento, la consolidación de un grupo social, al que se le conoce con el nombre de burocracia.

El concepto sociológico expresado por Max Weber, define a la burocracia como "una forma de organizar la Administración Pública para que cumpla con las múltiples funciones del Estado social: concretar, racionalizar y tecnificar a través del anonimato".<sup>15</sup>

La burocracia tradicional de los pasados siglos ha crecido a tal punto que algunos sociólogos no dudan en considerarla en sí misma, como ente de poder en el seno de la compleja estructural estatal, puesto que en la práctica funciona sin que le importen los cambios políticos producidos a niveles superiores, que son los que se consideran en los niveles políticos. Esta situación ha provocado, dentro de este grupo social, una especie de sentimiento de superioridad con respecto a los demás ciudadanos, cuyo trato, dadas las condiciones actuales de la Administración Pública, se ha incrementado considerablemente.

<sup>15</sup> Weber Max: *wirtschoit and Gesellschaft*, Tubinga, Neudruck, 1956.

Se ha de admitir que dentro de la burocracia se han ido perfilando y desarrollando intereses de tipo social, político y económico, dando lugar a un desmesurado desarrollo de dos virus que invaden la casi totalidad de las instituciones públicas, a saber: la corrupción y la ineficacia.

En México, uno de estos virus lo traemos, según explica el Dr. Hansen, desde la conquista y la institución del gobierno virreinal español en nuestro territorio. Frecuentemente suele emplearse esta tesis de la dominación española como disculpa de todos nuestros males, presentes, empero en este caso no deja de ser cierta. "Utilizar los puestos públicos para lograr el enriquecimiento personal fue en México, por aquel tiempo, una de las normas del comportamiento de la élite, al punto de que una guía para los aspirantes a políticos, escrita en 1777, detalla las ganancias que se suponía podía aportar el desempeño de los puestos coloniales. Puestos objeto de compraventa y que algunos brillantes empresarios adquirían sólo para especular, ofreciendo otros empleos en pago. Bajo el dominio español, la corona era defraudada tanto por el funcionario más alto como por el más bajo y las formas de corrupción desafían cualquier límite imaginable; con la independencia tales modalidades se conservan, cambiando únicamente sus beneficiarios."!

Semejante cáncer ha seguido proliferando hasta nuestros días en que lo seguimos padeciendo, y cada día más intensamente, por ser la actividad del Estado cada vez mayor, al grado de que en boca del pueblo es frecuente la siguiente máxima: "Vivir fuera del presupuesto, es vivir en el error".

Se ha generalizado bastante la idea de que la burocracia no es digna de confianza; acogiéndonos al extremo de esta tesis podríamos llegar a la conclusión de que puede convertirse en futuro foco de insurrección, en razón de que afirmar que no se tiene confianza alguna en la burocracia, equivale, en rea-

lidad, a desconfiar del gobierno. Sin embargo tenemos la convicción de que muchas de las acciones presidenciales, sin duda bien intencionadas, son tan sólo parte de planes futuros, porque la anquilosada maquinaria burocrática los detiene y diversifica, cuando no los esfuma al punto de que no se sabe más de tales proyectos.

La ineficacia se ha tornado en otro de los problemas más cruciales de la actividad estatal. A diario se acusa al gobierno de ineficaz, no sólo en relación a sus actividades tradicionales como las de proporcionar educación, salubridad y **servicios públicos, actividades acérrimamente criticadas, aun cuando no tanto como su actividad de empresario, fuente de la que los críticos de la administración extraen todo tipo de argumentos en desprestigio del gobierno.**

El Ejecutivo Titular del Poder, necesita ojos y oídos que le informen verazmente de lo que en realidad sucede, de lo que el pueblo sufre y no únicamente de lo que recibe a través **de los conductos oficiales que, muchas veces, son verdades a medias- y, no pocas, falaces mentiras en perjuicio del propio pueblo, ya que esencial y originariamente es él que por su voluntad delega la soberanía nacional en el Presidente de la República, única esperanza de cambio que día a día se desvanece, en tanto crecen las tensiones al punto de que podrían explotar en revolución, legítimo derecho popular frente al mal gobierno y constitucionalmente previsto puesto que el pueblo conserva en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar su forma de gobierno, según expresa el Artículo 39 Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, realidad latente en nuestra sociedad y que es menester prever y remediar.**

Con todo, semejante situación no sólo se produce en nuestro país. En la Gran Bretaña, cuando Lord Hewart en 1929 fungió como Procurador de Justicia del Reino, publicó unos textos con el título *The New Despotism* (El Nuevo Despotismo) en los que se ocupa de los problemas provocados por la burocracia y su desarrollo en el Estado Moderno. Una

<sup>16</sup> Roger D. Hansen: *The politics of Mexican development*, Johns Hopkins Press. Baltimore, 1970.

respuesta al problema nos la proporciona la institución del ombudsman. Noruega en su exposición de motivos para establecerla dice textualmente: The rapid development from the old liberal view of the role of the state and its tasks to the modern welfare state... generated both the wish and the need for such protective guarantees, .. (El rápido desarrollo del viejo papel liberal del Estado y su deseo de convertirse en moderno Estado social ... generan tanto el deseo como la necesidad de garantizar la protección).H

El principal punto al que debe abocarse la Administración Pública a partir de esta circunstancia, es el de recobrar la confianza perdida en sus instituciones, debido a que en la mente del pueblo se halla profundamente arraigado que lo importante es defender sus derechos en contra del gobierno sin tener en cuenta, en realidad, que el gobierno es el pueblo mismo.

Resulta interesante hacer notar que una de las más difíciles funciones estatales, es el control de la Administración Pública. Algunos viejos sistemas practicados en la organización gubernamental son y se consideran anacrónicos e insuficientes, en tanto que otros, de acceso sumamente complicado al pueblo, resultan costosos por ser accesibles únicamente a Personas especializadas en Derecho. Esta situación provoca honda brecha entre gobernantes y gobernados, lo cual nos obliga a pensar en un organismo capaz de resolver los problemas en la nueva organización del Estado.

A nuestro juicio, son dos los elementos capitales para que su funcionamiento sea óptimo: por una parte, restablecer la confianza y, por la otra, proporcionar un fácil acceso de todos los ciudadanos a dicho organismo. De ahí que se considere el sistema del ombudsman en algunos países como A **people's** watchdog against abuse of power." (El perro

guardián del ciudadano contra los abusos del poder). Más importante, sin embargo, consideramos transcribir lo que aparece en la exposición de motivos de la ley noruega del ombudsman: Auf lange Sicht kann das Ombudsmanssystem sich dahin auswirken, dass das Vertrauen zur öffentlichen Verwaltung gestärkt und bei dem Bürger ein Gefühl der Sicherheit in seinem Verhältnis zu ihr erzeugt wird.> "A largo plazo puede el sistema del ombudsman, restituir a los ciudadanos su confianza en la administración y hacer que se fortalezca y crezca en ellos Un sentimiento de seguridad en cuanto a su relación con la propia Administración Pública."

Se ha de admitir que una verdadera confianza en las instituciones y en el nuevo sistema de control sólo puede lograrse mediante una crítica real de las actividades de la burocracia estatal, aunando a ella el rápido resultado derivado de las investigaciones efectuadas. Tales resultados deben darse a conocer a la ciudadanía con el fin de que conozca las actividades del propio Estado en pro de su superación. Sin embargo es menester no manejar esta información en forma demagógica, para que el resultado final no resulte contraproducente.

En todos los sistemas del ombudsman, se manifiesta como principal preocupación, la protección del individuo contra los abusos de la Administración Pública. Como argumento en contra, se ha esgrimido que en contadas ocasiones el Poder Judicial cumple con dicha función, aunque en realidad lo hace, bien que con limitaciones en su diaria labor, en multitud de campos que afectan a la ciudadanía. Debe agregarse la lentitud y complicación de los mecanismos existentes, lo mismo que la carencia de una ley de procedimientos administrativos. Y aún cabría añadir los grandes rezagos en nuestros tribunales administrativos e incluso en los del Poder Judicial. En consecuencia, es menester que el ombudsman tenga mayor competencia y sensibilidad.

<sup>17</sup> Jacob Walnum: *The Norwegian Ombudsman*, Blatt Nr. 21 der Veröffentlichungen des norwegischen Office of Cultural Relations. Oslo, 1967.  
<sup>18</sup> Henry J. Abraham J.: *A People's Watchdog Against Abuse of Power*, in: "Public Administration Review", Chicago, 1960.

<sup>19</sup> "Regierungs Vorlage", Nr. 3D, 1959-1960.

Son numerosas las doctrinas del Derecho Administrativo que sugieren que el ombudsman disponga de las siguientes atribuciones:

1. Llevar a cabo funciones de supervisión y control sobre la actividad pública."
2. Ejercer investigaciones por iniciativa propia.<sup>21</sup>
3. Esforzarse por una justicia pronta y expedita.<sup>22</sup>
4. Olvidar todo tipo de formalidades procesales superfluas.<sup>23</sup>
5. Procurar que llegue la información a la ciudadanía, amparándose en las leyes que garantizan el derecho a la información.

Todas estas características conducen a un mejor funcionamiento de las instituciones y a la posibilidad de ganar, en última instancia, la confianza del pueblo con objeto de lograr el desarrollo integral y armónico de la sociedad mexicana.

#### 6. Proyecto para la institución del ombudsman en México

El modelo estructurado que presentamos, podría ser la versión mexicana de la institución del ombudsman, ya que las especiales condiciones sociopolíticas, económicas y principalmente jurídicas que concurren en nuestro país, determinan que ubiquemos al ombudsman dentro de la esfera del Poder Ejecutivo Federal.

<sup>20</sup> Walter Haller: *Verstärkung des Rechtsschutzes durch einen Ombudsman, Ein Vorschlag im Hinblick auf die Totalrevision der Bundesverfassung*, in: "Schweizerische juristen-Zeitung", Zurich, 1968, 64. Jahrgang.

<sup>21</sup> Alfred, Bexelius. "Lecture at The Ombudsman Conference".

<sup>22</sup> Detroit, Oct. 11, 1968.

<sup>23</sup> Hans Thierfelder; *Einige Grundprobleme der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, in: "Die Öffentliche Verwaltung", Stuttgart, 1967.

De alguna manera seguiremos el modelo propuesto para los Estados Unidos de Norteamérica a nivel federal: el del **Executive Ombudsman**, Sin olvidar al caso Venezuela, que por sus acaecimientos históricos y constitucionales está próximo en buena medida a las tradiciones jurídicas mexicanas. Alejados así de los modelos llamados clásicos, nos encontramos que "se opera en lo general un ligero cambio que, sin embargo resulta de gran trascendencia. El ombudsman ya no es parlamentario o legislativo, sino administrativo. Es decir, nombrado por el Poder Ejecutivo, el cual aprovecha la posibilidad de tener un representante personal, responsable tan sólo ante él, y encargado de vigilar la forma en que se desempeñan los secretarios de Estado — o la administración pública en general — para poder corregir sus irregularidades o injusticias, ya que conserva el funcionario así designado su independencia respecto de cualquier otro órgano de administración".<sup>24</sup>

México, después del triunfo de la revolución iniciada en 1910 logra plasmar en la Constitución Social de 1917 todos los Ideales de esta lucha fratricida. "No fue la nuestra una constitución para regir lo que existía; se hizo para modificar y cambiar el cuadro social, económico y político nacional; fue un documento que, enraizado en un presente, buscaba generar un futuro, o mejor dicho, varios futuros sucesivos, eslabonados entre sí en lo esencial, de tal manera que una meta alcanzada impulsara a obtener otra y ésta exigiera llegar a nuevas metas. Así se explica su vigencia y permanencia y también que continúe, al mismo tiempo, siendo texto que regula relaciones y postulado para luchas sucesivas,":

Respecto a los principios estructurales de la división de poderes, el mismo autor escribe: "Una división de poderes para que el poder, que es quien puede, detenga al poder y que

<sup>24</sup> Dr. Juventino V. Castro: *El Ombudsman y el Sistema Constitucional Mexicano*, México, 1977.

<sup>25</sup> Jesús Reyes Heróles, Discursos en el LXI Aniversario de la Constitución de 1917. Querétaro, 5 Feb. de 1978.

evite su abuso" y de la forma de gobierno: "El definirnos como Estados Unidos Mexicanos, es decir, ser una república federal, un conjunto de estados soberanos, unidos en un pacto federal, en que se determinen las facultades de los Estados y de la Federación, en un régimen de delimitación y coordinación". Sin olvidarnos de nuestras tradiciones de establecer un régimen republicano, democrático, representativo que se base en: "vivir en un Estado de Derecho, situar al Estado no encima ni abajo sino en el Derecho".<sup>26</sup>

Asimismo, el propio autor, apunta las razones por las que nuestra Carta Magna no podía ni debía olvidar los motivos de la lucha armada, al decir: "Se definió y adoptó un profundo sentido social: una educación gratuita y democrática, que aspira a la igualdad de posibilidades entre los mexicanos y que en un proceso de continuidad ha sido delineada de conformidad con su espíritu original; el establecimiento claro y preciso de los derechos sociales de los trabajadores del campo y de la ciudad; los derechos de la nación sobre tierras yaguas y el origen de la propiedad privada en ellas, mediante la transmisión del dominio, hecha por la propia nación; el dominio directo de la nación sobre el subsuelo; la sujeción de la propiedad privada a función social y la capacidad para que la nación le pueda imponer las modalidades que dicte el interés público."<sup>27</sup>

Es, de hecho, el Presidente de la República quien en última instancia debe tomar y toma las decisiones que influirán directamente en nuestra vida institucional. Por esta razón, la de mantener en sus manos la facultad y el poder de designación casi absoluto, hace que nuestro sistema sea clasificado como presidencialista. Podría decirse que existe, de hecho, alguna preeminencia del Poder Ejecutivo con relación a los otros poderes institucionales, pero en realidad lo que sucede es que el Ejecutivo trabaja para el momento actual, toma decisiones y traza directrices sobre la marcha, en tanto

que el legislativo tiene puestos los ojos en el futuro y el judicial funciona retrospectivamente. De donde se deduce que la actividad de la administración pública es continua y que por ello tendrá, en cierta medida, mayor responsabilidad ante la sociedad. De ahí que si la carga más pesada de la administración pública y del gobierno recae sobre el Presidente de la República, según afirma el Dr. Castro, lógicamente será mayor la "necesidad de que ojos imparciales, dependientes directamente de él, inspeccionen, vigilen y reciban las quejas de los gobernados, para valorar lo así investigado" y remediarlo "antes que ninguna acción o medio de defensa sean utilizados por los lesionados", lo cual significa poner "de manifiesto, bajo otro sistema de detección, las fallas de la administración pública".

Semejante estructura, que es la de México, resulta indispensable para que el ombudsman cumpla oportuna y eficazmente su labor como defensor del pueblo y logre mejorar la eficiencia de la Administración Pública, razón por la que se sugiere ubicar la nueva institución dentro de la estructura de poder de donde emanan las decisiones nacionales, es decir, próximo al Supremo Poder Ejecutivo de la Unión.

Para que el ombudsman cumpla con el cometido que se le asigna, y una vez definido el sistema en que habrá de desarrollarse, debemos encontrar el lugar más adecuado dentro de la estructura administrativa, a fin de hacer posible el ejercicio de su función investigadora y de control.

Definitivamente, el ombudsman debe ubicarse cerca del Presidente de la República, pero no en la Presidencia misma, puesto que ello coartaría su autonomía, imprescindible para la ejecución de sus obligaciones. En cambio esta autonomía podría fortalecerse, de crearlo como un órgano descentralizado, en los términos que su propia Ley Orgánica lo determine. Así, permanecería bajo el poder jerárquico del Pre-

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> Dr. Juventino V. Castro: *El Ombudsman y el Sistema Constitucional Mexicano*, México, 1977.

sidente, pero con suficiente independencia para poder actuar con **eficacia**. Situarlo en inmediata dependencia respecto al Presidente de la República para ser sus ojos y oídos. proporcionar a la nueva institución la fuerza moral suficiente para emanar del propio primer magistrado de la nación, para llegar la información necesaria que le permita llevar a buen término investigaciones y controles relacionados con la Administración Pública.

La Exposición de **motivos** de la Ley **Orgánica** de la Administración Pública Federal señala textualmente: "La Nación reclama nuevamente la **adecuación de su administración pública** a las necesidades y problemas que implanta la actual situación del país y del mundo. La reorganización que se requiere debe orientarse más que a revolucionar la actual estructura, a generalizar aquellas soluciones que han acreditado su eficacia en **algunos** de sus ámbitos. Se trata más bien de realizar los ajustes indispensables que permitan **evitar** la duplicación existente, **precisar** responsabilidades y simplificar estructuras, de manera que el Poder Ejecutivo Federal cuente con un instrumento administrativo eficaz que permita al pueblo encontrar en la Administración Pública procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada".

Es preciso reconocer como preocupación constante del presente gobierno, expuesta en el párrafo anteriormente transcrito, la de procurar un acercamiento entre gobernantes y gobernados. Pero también es menester que esta comunicación sea ágil y expedita, con la finalidad de que la administración pública conozca los problemas a que se enfrentan los ciudadanos y los resuelva, hecho que convertiría al ombudsman en el catalizador que facilitaría un mejor y más estrecho entendimiento entre la ciudadanía y la administración pública.

<sup>30</sup> Presidencia de la República, Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal. México, 1977.

La filosofía de la nueva Administración no es contraria en modo **alguno** a la adopción del ombudsman, puesto que cumpliera cabalmente con sus propios objetivos.

Por necesidad, dentro del sistema del gobierno mexicano ha funcionado una oficina de quejas dentro de la Presidencia de la República. Dicha **oficina** se situaba por lo regular en la del secretario particular o privado del Presidente y su finalidad era la de hacerse cargo de las quejas que sobre problemas concernientes a la Administración Pública denunciaban los particulares. En un principio la citada oficina pudo cumplir al pie de la letra las instrucciones presidenciales destinadas a agilizar trámites y resoluciones **solicitadas** por los ciudadanos. Conocida su efectividad, muchos particulares adoptaron este camino como una vía más para procurar la solución de sus problemas, lo cual trajo **consigo** un cúmulo enorme de denuncias y quejas que entorpecieron su operatividad. En un principio, los secretarios o directores denunciados actuaban rápidamente para solucionar nuevas, mas poco a poco automatizado este mecanismo, nadie hizo el menor caso de las formuladas por **escrito ante** la Presidencia de la República. En muchas dependencias, una vez recibidas las comunicaciones de la Presidencia, el resultado conducía a la congelación del negocio motivo de la denuncia.

Así, de ser una oficina de ayuda para particulares, se convirtió en instrumento que funcionaba en perjuicio de la propia ciudadanía. a causa no sólo de que las Secretarías entorpecerían los trámites **sino** de que la Presidencia olvidaba el asunto una vez tumadas las denuncias.

En la actualidad, dependiente jerárquicamente del secretario particular del Presidente de la República, existe la Dirección General de Quejas proporcionando el servicio de bolsa de trabajo, asistencia médica y ayuda de tipo jurídico. Estas atribuciones se explican por la experiencia que, a través de los años, ha permitido concentrar las peticiones tradicionales de la ciudadanía al Presidente de la República, en **estos** tres grandes rubros. En la actualidad el funcionario

encargado de la Dirección General de Quejas se limita a celebrar acuerdos semanales con el secretario particular del Presidente.

El Programa de Reforma Administrativa del gobierno de la República, comprende un sistema de orientación, información y quejas cuyo fin es facilitar el trámite, gestión y solución de los asuntos que el público plantea ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en cada dependencia y entidad del sector público. Este acuerdo que apareció publicado en el Diario Oficial el 19 de septiembre de 1977, dice en su artículo 3º:

"En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, el sistema de orientación, información y quejas desarrollará las siguientes funciones.

- I. Proporcionar al público la información que solicite, orientarle debidamente y recibir sus quejas o sugerencias.
- II. Establecer los medios de orientación e información adecuados para facilitar al público sus trámites y gestiones.
- III. Actualizar la información que se proporcione al público.
- IV. Remitir a la unidad administrativa interna o externa según proceda, las quejas y sugerencias recibidas con motivo del desempeño de una función o la prestación de un servicio.
- V. Analizar las quejas del público respecto a los servicios que se suministran en las dependencias y entidades del gobierno federal a fin de mejorarlas, enviando copia del análisis a la Dirección General de Quejas que a su vez agregará las observaciones

formuladas y las remitirá a la Coordinación General de Estudios Administrativos.

Tanto la Dirección General de Quejas como su Sistema de Orientación e Información, tienen asignada una función específica. Creemos que el ombudsman proporcionaría una coherencia integral a los esfuerzos del gobierno de la República, al velar por el ciudadano ante los actos arbitrarios de la Administración Pública.

La acción de este funcionario tendería a estimular tanto la eficiencia como la moralidad en las funciones de la Administración Pública, con lo que el ciudadano se sentiría estimulado para denunciar cualquier irregularidad en perjuicio propio, sin temor a represalias ni a ser objeto de injustificadas molestias.

Las funciones primordiales del ombudsman serían:

- I. Conocer los asuntos a través de las denuncias presentadas por los particulares.
- II. Investigar estas denuncias y dictaminarlas.
- III. Controlar e investigar de motu proprio los asuntos que juzgue importantes para la mejor realización de los programas gubernamentales.
- IV. Investigar, por órdenes que emanen del Presidente de la República, aquellos asuntos que estime necesario.
- V. Canalizar hacia los órganos competentes las quejas recibidas por su propio conducto sobre la base de un recurso previamente establecido por la ley<sup>31</sup>

<sup>31</sup> Este sería el caso de las denuncias que pueden presentarse ante tribunales especializados como son el Tribunal Fiscal o el Contencioso Administrativo del D. F., o tratándose de un delito, se turnara al órgano competente,

- VI. Evaluar y recomendar al Presidente de la República las acciones que deban adoptarse **respecto a las denuncias e investigaciones llevadas a cabo por sí mismo.**
- IV. Anular los actos administrativos claramente arbitrarios.
- VIII. Practicar visitas de inspección a las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Cabe advertir que el ombudsman no deberá investigar todas las quejas y reclamaciones que se le presenten, en razón de que muchas de ellas serán repetidas y otras carecerán de fundamento para proceder a la investigación. Sin embargo, todas estas denuncias constituyen en su conjunto una especie de termómetro tanto para el ombudsman como para la Administración Pública Federal y servirán para **detectar claramente los lugares conflictivos y con carencias**, previendo así que en el futuro se produzca una crisis o un problema mayor.

Las investigaciones que practiquen el ombudsman tendrán **carácter estrictamente confidencial ya que no habrá careo entre denunciante y denunciado para evitar cualquier escándalo público.** En realidad, la acción del ombudsman será un requisito de procedibilidad por situarse en un momento anterior al proceso mismo.

Todas aquellas denuncias que el Presidente juzgue pertinentes, **iniciarán acción de responsabilidad en contra de algún funcionario y no sólo lo que podríamos denominar una llamada de atención.** Con tal finalidad, el ombudsman entregará al organismo competente toda la documentación **recabada de que disponga para instrumentar la acción respectiva.** "El ombudsman, que también puede proceder por vía de queja —y no propiamente por acción procesal formal—, tiene facultades para actuar de oficio, en virtud de

la labor de inspección y vigilancia que en todas las instituciones del ombudsman se establecen. Además, desde el momento en que el ombudsman no tiene facultades ejecutivas en relación a las conclusiones a que llega, cuando su denuncia o señalamiento resultan procedentes y fundadas, obliga a los órganos de Estado o a las partes lesionadas a ejercitar una acción concreta, legalmente fundada, que **deseñaría en la imposición de una sanción, ya sea de mera anulación o bien de reparación.**"?

De la misma manera, el ombudsman contará entre sus obligaciones, la de presentar anualmente al Jefe de la Nación un informe de labores que coincida con los de cada uno de los sectores para la elaboración del informe presidencial, a más de las recomendaciones que sirvan para modificar, en su caso, las leyes que la experiencia anual sugiera y adaptar, las a la realidad de la vida social del país.

Es menester para que el ombudsman desempeñe su trabajo en forma óptima, cuente con un grupo de coordinadores vinculados a las actividades del gobierno federal. Podría en un principio pensarse en doce coordinadores identificados con cada uno de los sectores de la Administración Pública Federal a fin de cubrir todos sus campos. Estos sectores **serían: Agropecuario, de Asentamientos Humanos, Comercio, Comunicaciones y Transportes, Educación, Gobierno, Industrial, Laboral, Pesquero, Política Exterior, Salud y Seguridad Social y Turismo.** Estos cargos habrán de recaer en personas de reconocida solvencia dentro de su ramo, ciudadanos con gran prestigio intelectual y reconocida probidad y serían designados por el propio Presidente de la República.

Los coordinadores serán, en función de su prestigio profesional, de suma utilidad en las relaciones del ombudsman con los organismos denunciados o visitados. Se preverá que,

<sup>33</sup> **Juventino V. Castro:** *El Ombudsman y el Sistema Constitucional Mexicano, México, 1977.*

con el tiempo el número de estos coordinadores se incrementa, sobre todo cuando las necesidades de la organización administrativa lo exija. Por otra parte, no serán incompatibles con el auxilio que puedan prestar, al funcionario en cuestión, expertos en casos muy específicos.

Los coordinadores jugarán un papel sumamente importante en las visitas ordenadas por el ombudsman a los diferentes organismos de la Administración Pública Federal, puesto que su amplio conocimiento de cada sector redundará en un mejor planteo de los problemas respectivos, haciendo difícil el engaño o el escamoteo de información cuando se trate de estudios e informes a realizar posteriormente. Estas visitas aportarán una visión realista de la situación nacional y permitirán al ombudsman recabar de viva voz y propia vista, los aciertos e irregularidades que los enunciados organismos presenten.

El ombudsman según se ha señalado anteriormente, será nombrado por el Presidente de la República y ratificada su designación por la Cámara de Diputados. Para que pueda ser removido de su cargo, se requerirá que el propio Presidente de la República adopte tal decisión.

El ombudsman para ser electo deberá reunir los siguientes requisitos: 1° Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles. 2° No exceder de los 65 años de edad el día de la elección 3° Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente su buena fama pública, quedará inhabilitado para el cargo, cualquiera que haya sido la pena adjudicada.

El ombudsman no podrá en ningún caso, aceptar y desempeñar empleo de cargo de la Federación, de los Estados o de

naturaleza, privada, salvo si se trata de cargos docentes y honoríficos.

La acción del ombudsman no sólo estriba en cumplir con su papel de controlar los abusos que puedan suscitarse en la Administración Pública y en la legalidad de las acciones administrativas. Por el contrario, su acción tendrá un concepto mucho más amplio por traspasar toda norma vigente, es decir, la idea de moralidad y eficiencia de la Administración Pública Federal, que en última instancia le convierten en verdadero protector de los intereses individuales y generales de la sociedad.

Creemos haber expuesto a grandes rasgos, los lineamientos que se debe tener presentes para que la institución del ombudsman sea combatible con el derecho mexicano. Además, hemos insistido en términos generales tanto en su funcionamiento **como en sus competencias.**

Para que la institución que nos ocupa quede adoptada por nuestro derecho, la ley que la cree deberá profundizar en cada uno de los aspectos que ofrezca la coyuntura política del momento. Asimismo, utilizar el nombre del ombudsman durante toda nuestra exposición no implica que deba ser necesariamente la definitiva, ya que depende en idéntica medida del momento político el nombre que se asigne a la institución.

Hacemos hincapié en que para proteger a la ciudadanía frente a los abusos de la Administración Pública y obtener su mejoramiento, se hace preciso la adopción del ombudsman como punto inicial de una reforma total en este terreno. Para lograrlo es preciso la creación de un Tribunal Contencioso Administrativo Federal, una Ley de Procedimientos Administrativos y reformar la actual Ley de Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito Federal y de los altos Funcionarios de los Estados,

incluyendo en ella un capítulo sobre la responsabilidad del Estado.

Es preciso pensar que la actividad del ombudsman no sólo se ciñe a los actos propiamente jurídicos, sino también materiales que, en definitiva, afectan de modo directo a los ciudadanos y contra los que no se dispone actualmente de ningún medio de defensa en su contra. Tanto la prestación de servicios públicos como la de construcción de obras públicas, son esferas especialmente involucradas con la vida cotidiana del ciudadano.

Independientemente, el ombudsman dispondría de la gran ventaja de ser un órgano que elimine todo género de formalidades procesales y que en un término perentorio dé solución a las quejas presentadas. Sería, igualmente, muy útil a los tribunales administrativos porque les ahorrarían un gran cúmulo de quejas, con lo que se evitaría un rezago como el que de ordinario existe en nuestros tribunales de justicia.

Se ha querido demostrar la necesidad de que el ombudsman, dentro del sistema mexicano, adopte determinadas características. No ignoramos que los problemas a que se habrá de abocar quien este cargo ejerza en nuestro país, además de numerosos serán complejos, y que serán muchos los que se sientan afectados por este nuevo control de la Administración Pública Federal pues sus acciones u omisiones en contra del pueblo, tarde o temprano saldrán a relucir. De ahí, que consideremos al ombudsman como un auténtico y verdadero defensor de la ciudadanía y un instrumento de moralización para la Administración Pública Federal, cuya actuación se traducirá en mayor eficacia dentro del sector público.

El éxito o fracaso de la institución del ombudsman, dependerá de la conciencia ciudadana que se cree a través de los continuos cambios que se operan en nuestro país y, por otra parte, del apoyo decidido y sin reservas de la propia Admi-

nistración Pública Federal, a fin de que esta institución actúe de catalizador en lo que a los problemas sociales se refiere.

## 7. Conclusiones

- 1) Los antecedentes históricos, la doctrina y la realidad, demuestran que es urgente necesidad la adopción de un medio de control que logre frenar la corrupción y mejorar la eficiencia de la Administración Pública. Definitivamente, el ombudsman puede cumplir con esta meta por incorporar otro elemento de vital importancia a estas acciones, es decir, el pueblo como participante, como encargado de denunciar y vigilar las acciones del gobierno.
- 2) La adopción de la Institución del ombudsman por nuestro derecho, no es contraria a las leyes vigentes, razón por la que es posible su instrumentación en un futuro próximo.
- 3) La Institución del ombudsman, sería de fácil acceso a los ciudadanos en razón de la sencillez de los trámites y porque cada quien por su propio derecho podría denunciar irregularidades con sólo cumplir la exigencia de determinadas e inevitables formalidades procesales.
- 4) El ombudsman es tan sólo una parte de la reforma necesaria en el campo administrativo. Le servirán como complemento tanto la implantación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal, como una Ley de Procedimientos Administrativos.
- 5) Creemos que la coyuntura políticosocial y económica vivida en este momento por México, exige la instauración del ombudsman. No tanto, para que nuestro crecimiento económico y social sea honradamente manejado con el fin de que rinda los frutos esperados, sino para que nues-

tro país alcance esa mayoría de edad política que se considera hoy, como necesidad urgente.

Si bien no deberá considerarse la Institución del ombudsman como panacea destinada a dar solución a nuestros problemas y garantizar el triunfo de todos los programas mencionados, es menester tener en cuenta que la ineludible obligación de instauración el ombudsman, sería el mejor de los principios.

## 8. Bibliografía

Anderson, Stanley V.: The American Assembly, Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, N. J.

**Bases** Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal, Presidencia de la República, México, 1977.

Carrillo Flores, Antonio: La Justicia Federal y la Administración Pública, Editorial POITÚa, México, 1973.

Fix-Zamudio, Héctor y otros: Veinte Años de Evolución de los Derechos **Humanos**, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1974.

Fraga, Gabino: Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1975.

Hansen D. Roger: The Politics of Mexican Development. John Hopkins Press, Baltimore, 1971.

Hansen, Jürgen: Die Institution des Ombudsman, Editorial Athenäum, Berlín, 1972.

Internatioual Bar Journal, "Court Cases of Spécial Interest to the Ombudsman Institución", England, 1977.

International Bar Joumal, "Ombudsman Committee'. En. gland, 1976.

Marienhoff S., Miguel: Tratado de Derecho Administrativo. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1965.

Primer Informe de Gobierno, México, 1977.

Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del **Distrito** Federal. "Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal". México, 1973.

Revista Jurídica de la Sociedad de Alumnos: Escuela Libre de Derecho, México, 1977.

Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Vol. XL N° 2. Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

Rowat C. Donald: El Ombudsman, Fondo de Cultura **Económica, México, 1973.**

Tena Ramírez, Felípe: Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa, México, 1973.

Vázquez Galván, Armando y Agustín García Silva: El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal, Ediciones Orto, México, 1977.