

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

**UNIDAD - IZTAPALAPA
DIVISION DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**



130716

Casa abierta al tiempo

**"ELEMENTOS HISTORICO-POLITICOS
DE LA
REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1976"**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO
DE LICENCIADO EN CIENCIA
POLITICA**

P R E S E N T A

GABRIELA NOLASCO PINEDA

MEXICO, D.F.

DICIEMBRE, 1992.

16-VII-93 *R. J.*

INDICE

Introducción	1
1. Marco teórico conceptual	5
1.1. Estado, hegemonía, dominación	6
1.2. Sistema político	21
2. Administración pública y reforma administrativa	36
2.1. Administración pública	37
2.2. Reforma administrativa	53
3. Evolución histórica de la administración pública federal	70
3.1. La administración pública en la independencia	71
3.2. La administración pública en la reforma	81
3.3. La administración pública en el porfiriato	84
3.4. La administración pública en la revolución	89
4. Antecedentes de las reorganizaciones administrativas del país	100
4.1. Comisión Intersecretarial (1943)	101
4.2. Creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (1946)	102
4.3. Creación de la Secretaría de la Presidencia (1958)	103
4.5. Comisiones Internas de Administración (CIDAS-1971)	116

5. La reforma administrativa de 1976	120
Conclusiones	133
Bibliografía	142

A mis padres, Elmer Nolasco e Irma Pineda, quienes han constituido en el curso de mi existencia el principal aliciente y apoyo; ellos han sido y seguirán siendo mis mejores amigos, se han encargado de inundarme de cariño y de entusiasmo, no me lo han demostrado con palabras, me lo han mostrado con hechos toda la vida. Por ellos, ¡siempre!.

**"QUEREMOS ORGANIZAR AL GOBIERNO PARA ORGANIZAR
AL PAIS MEDIANTE UNA REFORMA ADMINISTRATIVA
PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL, QUE
CONTRIBUYA A GARANTIZAR INSTITUCIONALMENTE,
LA CONGRUENCIA Y LA HONESTIDAD EN LAS ACCIONES
PUBLICAS".**

JOSE LOPEZ PORTILLO

Segundo Informe de Gobierno.

Mexico, D.F., 10. de septiembre de 1978.

INTRODUCCION

La historia de la evolución de la administración pública en México, muestra que desde los inicios de la misma, en 1821, se han llevado a cabo diversos intentos por crear mecanismos para el estudio y mejoramiento de la actividad administrativa, con miras a introducir modificaciones (tanto en el ámbito de responsabilidad de cada dependencia, como en el sector público en su conjunto), de acuerdo a las cambiantes exigencias de los programas gubernamentales y de los acontecimientos históricos.

Como es de nuestro conocimiento, la administración pública mexicana se ha caracterizado por una creciente complejidad y aún cuando a la fecha ha realizado sus tareas con éxito, y su organización responde a propósitos de desarrollo económico y social, es evidente que su evolución no ha sido paralela ni simultánea al de otras actividades.

La demanda cada vez mayor de servicios públicos ha provocado un crecimiento importante del aparato administrativo. Sin embargo, dicho crecimiento ha sido en buena medida desordenado al no haber contado, sino hasta época reciente, con un programa sistemático o un marco general de desarrollo administrativo; por esta razón, las dependencias que componen el vasto y complejo

aparato administrativo del Estado fueron generando, con el tiempo, problemas de coordinación, de duplicación de funciones y de falta de precisión en el señalamiento de las responsabilidades que tienen a su cargo dichas dependencias.

Es así como surge la necesidad de estudiar a fondo las cuestiones relativas a la organización y funcionamiento de la administración pública mexicana, a fin de proceder en forma organizada, a simplificar su estructura y sus procedimientos; corregir sus deficiencias y garantizar que su futuro crecimiento sea más racional y ordenado.

Por estas razones, nace la inquietud y el interés de realizar el proyecto de investigación denominado: "Elementos Histórico-Políticos de la Reforma Administrativa de 1976"; teniendo como objetivos generales lo siguiente:

- a) Descubrir los elementos que permitan comprender cuáles han sido las principales transformaciones en materia de reforma administrativa que ha experimentado la administración pública en México, mismos que dieron lugar a un proyecto más acabado y mejor estudiado: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, base fundamental de la reforma administrativa de 1976.

b) Destacar en qué organizaciones tuvo su origen dicha reforma y ver cuáles y cómo se fueron madurando los primeros esfuerzos por reorganizar a la estructura administrativa del país.

De esta manera, a través del desarrollo de la presente investigación, se puede apreciar que la idea de mejorar la eficiencia de la administración pública ha estado presente desde las primeras disposiciones jurídico-administrativas del México Independiente, pero sólo en las décadas inmediatas se hacen esfuerzos en esa medida, y a partir de 1970 se plantea la reforma administrativa como un proceso permanente, vinculado a la realidad social y a las aspiraciones nacionales. En ese sentido, es importante señalar que el objetivo principal de la reforma administrativa era hacer de la administración pública un instrumento que respondiera con eficacia a los fines del desarrollo económico y social; asimismo, adecuar el funcionamiento de todas las entidades del sector público en su conjunto para elevar su eficiencia y mejorar sus sistemas de ejecución, modernizar su técnica, estructuras y procedimientos, mediante una más conveniente distribución de sus funciones y facultades, dentro del marco constitucional.

Así, en este orden de ideas, se realiza el presente proyecto de investigación. Se tiene como eje central que la administración pública, mediante la reforma administrativa que se ha ejecutado,

ha sido el resultado de un largo proceso histórico de desarrollo. mismo que ha sido expresión fundamental en la estructura del sistema social global, es decir, de la sociedad. Asimismo, dicha administración ha sido la suma de empeños permanentes por modernizar el enorme aparato administrativo, dentro del marco de los destacados intentos por encontrar mejores mecanismos adecuados para desarrollar una eficaz administración pública en nuestro país.

1

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

1. MARCO TEORICO CONCEPTUAL.

1.1. ESTADO. HEGEMONIA. DOMINACION.

Al pretender hablar de las diferentes categorías teóricas: Estado, hegemonía, dominación y sistema político, es válido asegurar que se pueden reunir infinidad de definiciones acerca de tales conceptos, que se podrían incluso ocupar bibliotecas enteras con investigaciones realizadas al respecto, dado que han sido objeto de estudio de grandes pensadores a lo largo del desarrollo de la sociedad humana, y a cuyo estudio sería sumamente difícil aportar un conocimiento de conceptos innovadores. Por tanto, de esta manera, no pretendo explicar toda una teoría de dichas categorías, sino en precisar algunos elementos básicos que sirvan de marco de referencia para poder desarrollar adecuadamente el objeto de estudio de la investigación.

Por estas razones para abordar tales categorías teóricas, me baso en los autores Antonio Gramsci y Nicos Poulantzas, quienes aportaron grandes obras en los temas mencionados.

Primeramente para comenzar a hablar del Estado, es necesario e importante recordar el concepto de Estado que nos brindaron los clásicos marxistas: Marx, Engels y Lenin, para una mejor comprensión del mismo.

Marx, Engels y Lenin señalan que la aparente autonomía y superioridad del Estado tiene su génesis y explicación en las contradicciones de la sociedad como un todo. La génesis del Estado descansa en la división de la sociedad en clases y la función del Estado es la de preservar y reproducir esa división para garantizar de esa forma los intereses particulares de una clase (la clase dominante como interés general de la sociedad). Dichos pensadores indicaron que la estructura del Estado, reside en la represión que es el modo principal a través del cual el Estado en general hace valer su naturaleza de clase. Identifican al Estado como la máquina estatal con el conjunto de sus aparatos represivos¹: a los Estados se les atribuye por naturaleza real, que utilizan un carácter represivo como factor principal para así poder ejercer su dominación. Este tipo de Estado fue el que Marx, Engels y Lenin tuvieron que enfrentar en su tiempo, además cabe mencionar, existía poca participación política y la acción del proletariado se ejercía por medio de vanguardias combativas no muy numerosas, por lo tanto era obvio que el aspecto represivo del Estado Burqués tomara el número uno en las preocupaciones de los clásicos marxistas.

Por su parte Gramsci trabajó en una época donde el fenómeno estatal ya había adquirido un grado mayor de complejidad en el cual los procesos de socialización de la participación política,

1. Véase para tal efecto L. Althusser. Ideología y aparatos ideológicos del Estado, Ediciones Quinto Sol, México, 1987, p. 20.

consistía en la formación de grandes sindicatos, de partidos de masa y en la conquista del sufragio universal. Es justamente aquí del reconocimiento de esa socialización de la política en el capitalismo desarrollado, de esa formación de sujetos políticos de masa, el momento de donde nace el concepto de Gramsci de sociedad política y sociedad civil, y su concepción del Estado.

Para Gramsci el Estado lo conforman dos factores primordiales que son: la sociedad política + la sociedad civil. La sociedad política se caracteriza porque las clases ejercen una dictadura, una dominación a través de la coerción. A esta sociedad política o Estado coerción, se refirieron Marx, Engels y Lenin. Y la sociedad civil se caracteriza porque las clases buscan ejercer su hegemonía, es decir, buscan aliados mediante la dirección política y el consenso.

La sociedad política o Estado coerción, se caracteriza, por la clase dominante que detenta el monopolio legal de la represión y de la violencia que se identifica con los aparatos de coerción bajo el control de las burocracias ejecutivas y policiaca y militar.

La sociedad civil se encuentra formada por el conjunto de las organizaciones responsables de la elaboración y/o difusión de las ideologías, aquí entran el sistema escolar, los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones profesionales, o sea los aparatos privados de hegemonía que son los organismos de

participación política voluntaria y que no se caracteriza por el uso de la represión. En esta sociedad civil las clases apuntan a ejercer la hegemonía mediante la dirección política y el consenso de la voluntad que se consigue operando en la conciencia y el consenso de la voluntad por medio de los aparatos privados de hegemonía, que le dan un carácter de legitimidad propia a dicha sociedad. Esta hegemonía gracias a la sociedad civil tienen una base material propia y tiene un espacio autónomo y específico de manifestación.

De esta manera se puede decir que es en el campo de la sociedad civil donde se define la hegemonía, entendiendo a ésta como la dirección de una clase que crea consenso en los sectores subalternos.

Según Gramsci, es importante destacar que, cuando las clases buscan ejercer la hegemonía mediante el consenso, esas clases se convierten a su vez en clase nacional donde ejercen su propia hegemonía sobre la mayoría del proletariado. Esto es, que para detentar la hegemonía por medio de la conquista del consenso, el proletariado debe hacer a un lado la mentalidad corporativa, debe dejar esos residuos corporativos; dejar de defenderse en el marco de sus propios intereses es dejar de pensar dentro del ámbito de la corporación. Para convertirse en clase nacional se debe abandonar esa mentalidad corporativa, se debe de una manera general que abrace a todos los grupos trabajadores, que englobe todos los problemas del proletariado para poder convertirse en clase nacional.

La idea de conquista de hegemonía de las clases proletarias implican su transformación en clase nacional que se traduce también en que sólo puede ser dominante en la medida que se es clase dirigente, cuando ya se tiene el consenso de la mayoría de los trabajadores.

Con base en lo expuesto anteriormente, el Estado en el pensamiento de Gramsci, proviene o arranca a partir del concepto de los clásicos marxistas, en el sentido de que no hace nada más que ampliar y enriquecer ese concepto.

Así el Estado para Gramsci, es la unión de dos tipos de sociedades: la sociedad política y la sociedad civil. La sociedad política la identifica con el Estado coerción y la sociedad civil con la clases que buscan detentar la hegemonía por medio del consenso utilizando para ello los aparatos privados de hegemonía.

Por tanto, de acuerdo con Gramsci, por Estado se entiende la amalgama dialéctica de dominación y hegemonía, dictadura y consenso, sociedad política y sociedad civil. Estas son nociones interrelacionadas dialécticamente que no pueden separarse una de la otra, ya que en la realidad ambas se identifican. De esta manera según Gramsci, la dominación es el control que ejerce el Estado por medios coercitivos, y la hegemonía es el control ejercido en el seno de la sociedad civil a través del desarrollo de las organizaciones, tales como los partidos políticos, los sindicatos, etc.

Ahora bien, para Nicos Poulantzas, el Estado presenta una armazón material propia que no puede reducirse en absoluto a la sola dominación política. El aparato del Estado es algo especial, y por tanto temible que no se agota en el poder del Estado, pero la dominación política está, a su vez, inscrita en la materialidad institucional del Estado. No todas las acciones del Estado reducen a la dominación política, pero todas están constitutivamente marcadas por esa dominación.

En ese sentido, se puede observar que Poulantzas, al igual que Gramsci, concibe al Estado más allá de su dominación política, es decir, el Estado no queda reducido a dicha dominación, que en Gramsci sería la sociedad política.

Así, para Poulantzas, el Estado posee un papel propio en la organización de las relaciones ideológicas y de la ideología dominante. El Estado no se limita al binomio: represión + ideología. En términos gramscianos se traduciría: dominación + hegemonía, o que es mejor: sociedad política + sociedad civil.

Poulantzas señala que la ideología no es única o simplemente un sistema de ideas o de representaciones, sino que también consiste en una serie de prácticas materiales que abarcan los hábitos, las costumbres, el modo de vida de los agentes, y se conforman así las ideologías como un factor unificador en el conjunto de las prácticas sociales, incluidas las prácticas políticas y económicas. Asimismo, las relaciones ideológicas son

de vital importancia en la constitución de las relaciones de propiedad económica y en la división social del trabajo dentro de las relaciones de producción.

Nicos Poulantzas dice que el Estado no puede ejercer su dominación política únicamente a través de la represión, de la fuerza o de la violencia. Sino que para que pueda practicar esa dominación, el Estado recurre a la ideología, que legitima la violencia y contribuye a organizar un consenso de ciertas clases y fracciones dominadas respecto al poder político. La ideología dentro de la sociedad no es neutra: sólo hay ideología de clase que es la ideología dominante, misma que consiste en un poder fundamental de dicha clase. Así, la ideología dominante se desenvuelve en los aparatos del Estado, quienes se encargan de elaborar, inculcar y reproducir dicha ideología, lo cual es importante en la constitución y reproducción de la división social del trabajo, de las clases sociales y de la dominación de clase.

Según Poulantzas, la dominación de clase es el papel esencial de ciertos aparatos que pertenecen al Estado que son los llamados "aparatos ideológicos del Estado", entre los cuales se encuentran: la iglesia (aparato religioso), el aparato oficial en la información (radio, televisión), el aparato escolar, el aparato cultural, etc. Por tanto la ideología dominante tiene una injerencia muy importante y decisiva en la organización de dichos aparatos en quienes recae la ejecución de la violencia física legítima (ejército, policía, justicia-prisiones), que serían los

aparatos represivos. Sin embargo, Poulantzas asegura que el carácter de acción del Estado supera el citado binomio: represión + ideología.

Reducir la función del Estado a tal binomio, señala Poulantzas es confundir la reproducción de la ideología dominante con la ocultación de los propósitos y objetivos del Estado, el cual no produciría más que un discurso unificador y permanentemente mistificador, es decir, la ideología posee un mecanismo de inversión-ocultación. En tanto que, según Poulantzas, pensar más allá del binomio represión + ideología, una de las funciones del Estado como papel organizador específico respecto a las mismas clases dominantes, consiste también en formular y declarar abiertamente las tácticas de reproducción de su poder. El Estado no produce un discurso unificado: produce varios que se poseionan en sus diversos aparatos según su destino de clase: varios discursos dirigidos a diversas clases.

Nicos Poulantzas señala al respecto que:

"...el índice de ideologización del Estado, así como de las prácticas materiales de éste, es fluctuante, variable y diversificado según las clases o fracciones de clase, a las que el Estado se dirige y sobre las cuales actúa si la verdad del poder escapa frecuentemente a las masas populares no es porque el Estado la oculte a todo el mundo, porque la enmascare

expresamente, se debe a que por razones infinitamente más complejas, no llegan a entender el discurso del estado a las clases dominantes".¹

Por tanto, según Poulantzas, cuando la acción del Estado sólo es captada a través del binomio ideología + represión, conduce a pensar en lo concerniente a los aparatos del Estado, que los aparatos represivos actúan principalmente por la represión y, los aparatos ideológicos actúan principalmente por la ideología.

Es importante destacar que, según Poulantzas, el Estado posee un papel fundamental con respecto a las clases dominantes, y en particular a la burguesía, dado que representa y organiza la clase o clases dominantes, en el sentido de que representa y organiza el interés político del bloque en el poder mismo que se encuentra compuesto por varias fracciones de la clase burguesa, en virtud que la burguesía se divide en fracciones de clase. Es decir, el interés político de dichas clases es organizada por el Estado.

Poulantzas señala que:

"Organización, pues, por medio del Estado, de la unidad conflictiva de la alianza en el poder y del equilibrio inestable de los compromisos entre sus componentes, cosa que se realiza

1. Nicos Poulantzas. Estado, poder y socialismo, 7a. ed., Siglo XXI eds., México, 1990, p. 169.

bajo la hegemonía y dirección, en ese bloque, de una de sus clases o fracciones, la clase o fracción hegemónica".¹

Así, de esta manera, según Poulantzas, el Estado forma la unidad política de las clases dominantes, estableciendo estas clases como clases dominantes. El Estado, para desempeñar su papel de organizador de estas clases emplea diversos aparatos tanto los represivos como los ideológicos. No obstante, según el autor, Poulantzas, para que el Estado lleve a cabo su papel de organizar y unificar a la burguesía debe tener una autonomía relativa respecto a las fracciones y componentes de ese bloque con el objetivo de asegurar la organización del interés general de la burguesía bajo la hegemonía de una de sus fracciones.

Ahora bien, Para Poulantzas, la hegemonía comprende la lucha política de clases en una formación capitalista, abarcando específicamente las prácticas políticas de las clases dominantes. A este respecto, Poulantzas observa que, ... "al localizar la relación del Estado capitalista y de las clases políticamente dominantes, que ese Estado es un Estado con dirección hegemónica de clase".²

1. *Ibiden*, p. 152.

2. Nicos Poulantzas. Poder político y clases sociales en el estado capitalista, 25a. ed., Siglo XXI eds., México, 1990, p.169.

En ese sentido, para Poulantzas la hegemonía que posee el Estado capitalista es producto de la íntima vinculación que ese Estado tiene con las clases políticas dominantes de una formación social. Asimismo, Poulantzas aplica el concepto de hegemonía solamente a las prácticas políticas de las clases dominantes de una formación capitalista, la cual contiene dos sentidos: por un lado, señala la conformación de los intereses políticos de las clases dominantes dentro del Estado capitalista, como representante del interés general del "pueblo-nación". Por otro, el Estado capitalista y las características propias de la lucha de clases en una formación capitalista, realizan el funcionamiento de un bloque en el poder, mismo que está conformado por varias clases o fracciones políticamente dominantes, entre las cuales una de esas clases o fracciones dominantes posee un papel predominante particular: el papel hegemónico. De esta manera, el concepto de hegemonía abarca el dominio particular de una de las clases o fracciones dominantes de una formación social capitalista.

Así Poulantzas señala que:

"El concepto de hegemonía permite precisamente descifrar la relación entre esas dos características del tipo de dominio político de clase que presentan las formaciones capitalistas. La clase hegemónica es la que se encuentra en sí, en el nivel político, la doble función de representar un dominio específico

entre las clases y fracciones dominantes; y esto en su relación particular con el Estado capitalista".¹

Por tanto, se puede decir que una fracción o fracciones de clase es hegemónica, cuando puede aparecer como la representante ideológica y política de toda la sociedad civil y puede dictar la orientación fundamental de la política económica del Estado. A este nivel, la clase dirigente o la clase hegemónica ejerce su dominio basándose en el consenso ideológico y en la aceptación de la mayoría especialmente por el bloque dominante, de su dirección intelectual y política.

En este orden de ideas, Gramsci señala que la hegemonía y la dominación son funciones de oposición que ejercen el papel de mediadores en el interior del Estado con clases sociales antagónicas. En este sentido el autor italiano, Antonio Gramsci, destaca que la hegemonía no puede limitarse a la dirección política ejercida por una fracción o grupo, sino que se requiere también de la legitimación y el consenso ideológico frente a las clases dominadas. En este proceso se debe destacar las funciones que desempeña el Estado y su aparato político.

1. Poulantzas, op. cit., p. 175.

Para Poulantzas, "el Estado posee la función particular de constituir el factor de cohesión de los niveles de una formación social".¹

En este sentido, Poulantzas destaca que la función de organización del Estado se presenta en tres niveles de ejecución de dicha función:

- 1.- Función técnico-económico,- nivel económico
- 2.- Función política,- nivel de la lucha política de clases
- 3.- Función ideológica,- nivel ideológico

Los niveles uno y tres, función técnico-económica y la función ideológica del Estado, están determinadas por su función propiamente política (en cuanto a la lucha política de clases) en la medida en que conforman el papel global del Estado como factor de cohesión de la unidad de una formación. Es decir, el Estado es el eje principal organizador en una formación social a través de los niveles de su función organizativa que posee, convirtiéndose de esta manera en un factor de cohesión de la unidad de una formación social dada.

Así, según Poulantzas, por tanto, el papel global del Estado es un papel político, dado que el Estado tiene vínculos con una sociedad dividida en clases, existiendo en ella el predominio

1. Poulantzas, op. cit., p. 43.

político de clase y en ese sentido no hay una función técnico-económica, una función ideológica y una función política del Estado; sino más bien hay una función global de cohesión determinada por la función política.

La función del Estado a nivel económico se presenta como organizador del proceso del trabajo, por mencionar un aspecto de su función respecto de lo económico. En el nivel ideológico la función del Estado consiste en su papel en la educación, la enseñanza, etc. Y en el nivel político consiste en la lucha política de clases, en la preservación del orden político en el conflicto político de clases.

De lo anterior se desprende que, el Estado como factor de cohesión de la unidad de una formación social, posee un papel global dividido en niveles específicos concernientes a los distintos grados de funciones de una formación social: económicas, ideológicas y políticas. Sin embargo, dichos niveles de funciones se encuentran ubicadas dentro del papel político global del Estado, en virtud de que dicho papel político conserva la unidad de una formación dentro del cual las contradicciones de los diferentes niveles se concentran en un predominio político de clase. Las funciones técnico-económicas e ideológicas constituyen funciones políticas en la medida en que tienden a conservar la unidad de una formación social, misma que se encuentra fundada en el dominio político de clase.

Siquiendo en este lineamiento, Poulantzas destaca que las funciones económicas o ideológicas del Estado corresponden a los intereses políticos de la clase dominante, constituyendo funciones políticas dado que tiene como finalidad la conservación de la unidad de una formación, dentro de la cual aquella clase es la clase políticamente dominante. Es decir, en la medida en que esas funciones tienen como finalidad principal el mantenimiento de esa unidad, corresponde a los intereses políticos de la clase dominante. Al respecto Nicos Poulantzas comenta lo siguiente:

"...las diversas funciones del Estado constituyen funciones políticas por el papel global del Estado, factor de cohesión de una formación dividida en clases, y que esas funciones corresponden así a los intereses políticos de la clase dominante".¹

En este orden de ideas, de lo expuesto anteriormente, con base en los autores Antonio Gramsci y Nicos Poulantzas, se puede decir que el Estado expresa la capacidad de una clase para hacer prevalecer sus intereses particulares sobre los otros; asimismo, el Estado es uno de los escenarios de la lucha de clases y la manifestación de que la sociedad se reproduce por el lado del interés de la clase dominante.

1.Poulantzas, op. cit., p. 57.

1.2. SISTEMA POLITICO.

Es importante decir, primeramente, que un sistema político comprende a las instituciones gubernamentales (el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial), los partidos políticos, grupos de presión, el personal político que dirige, etc.

El sistema político mexicano, ha sido un fenómeno especial en el desarrollo histórico de la sociedad en el país, dado que posee una historia propia, instituciones, cultura política, representaciones y personal que lo dirige, dándole así un carácter particular imposible de confundir.

Manuel Camacho Solís ha realizado investigaciones al respecto y señala que:

"El sistema mexicano tiene la marca de origen de la Revolución Mexicana, con todo lo que ella implica de integración nacional, aspiraciones sociales, cultura a la vez manifestación extrema de la lucha por el poder, con su participación de masas, su recurso a la violencia y disposición a la lucha armada, así como la insuperable competencia personal por la jefatura nacional".¹

1. Manuel Camacho Solís. El futuro inmediato en: la clase obrera en la historia de México, 7a. ed., Siglo XXI eds., México, 1989, p.88.

Según Camacho Solís, la hegemonía que ejerce el sistema político mexicano se basa en tres factores ideológicos fundamentales: el liberalismo político, la democracia y el nacionalismo; mismos que se encuentran sustentados en la Constitución Política de 1917, en virtud de que "...en la Constitución se precisa la doctrina liberal en los artículos que garantizan las libertades individuales y en aquellos que sostienen la autonomía del poder político y lo refieren a su sustento democrático legal."¹ Destaca Manuel Camacho.

La cultura política tiene un sello profundo de la Revolución de 1910, dado que persiste entre los buscadores del poder y en los distintos niveles sociales del país.

La política que surgió después de la Revolución ha mantenido una continuidad en el comportamiento de todos los que han y siguen practicándola en el desenvolvimiento de la vida política mexicana. El sistema político nacido de esa lucha armada se ha caracterizado por el personalismo, una fuerte lealtad, el amiguismo, etc.

De esta manera, nuestro país es gobernado por un grupo persistente de individuos denominados por algunos estudiosos como la "Familia Revolucionaria". Así, el sistema político mexicano ha sido controlado por la Familia Revolucionaria que exige la lealtad de sus subordinados, quienes en correspondencia, reciben

1. Camacho Solís, op. cit., p. 89.

el poder para mantener su posición en la jerarquía política, así como para incrementar su influencia dentro de la familia. El sistema demanda disciplina política y la recibe día con día de numerosos políticos. El continuismo sigue siendo una característica del proceso político nacional, sólo ha desaparecido a nivel presidencial, esto último en virtud del principio de "no reelección". Un ejemplo del continuismo podría ser el análisis de las carreras políticas de un grupo selecto de funcionarios públicos quienes, en gran medida, mantienen su lealtad a su sistema por lazos familiares con otros miembros del grupo gobernante, o por la lealtad a un político influyente. Otro ejemplo de continuismo sería, las investigaciones realizadas con respecto a los antecedentes de todos los políticos influyentes de México, que han sido considerados como miembros de la Familia o grupo gobernante. Estas investigaciones pondría de manifiesto que el continuismo dentro de un grupo gobernante relativamente pequeño ha sido una característica persistente del sistema político mexicano.

Por estas razones, el sistema político mexicano está construido con base en el continuismo de un sistema de grupos o de camarillas que influye directamente en las posibilidades del presidente de elegir a las personas que ocupan los altos puestos políticos. Cabe decir pues, que el propio presidente es producto de una selección negociada entre grupos en competencia, y ha logrado su puesto debido a que ha sido capaz de unir a los grupos más importantes (cualitativa y cuantitativamente) como sostenes

de su propio poder político. Su elección no sólo se encuentra cada vez más limitada por el ambiente político, sino también por las recompensas que se ve obligado a dar a los grupos o camarillas que lo sostienen. Es de suponer que el presidente puede algunas veces aplazar la recompensa a un grupo o camarilla con la cual está obligado, si el ambiente político es lo suficientemente inestable como para demandar los conocimientos y habilidades de una persona diferente.

Es importante destacar que la fuerza de los lazos familiares debido al reducido número de personas que dominan los puestos de alto nivel; es decir, el nepotismo da preferencia a los parientes en los puestos públicos. Los lazos de consanguinidad son un pasaporte, por así decirlo, que permite el fácil acceso a los más altos escalones políticos. Este acceso más fácil de obtener debido a que un pariente ha dado su aval a la lealtad política de alguien, a través de sus propias y anteriores lealtades y compromisos con el sistema.

Por tanto, el personalismo, la confianza y la lealtad personal son un rasgo dominante del sistema político mexicano. Estos tres tipos de actividades conduce a un sistema que promueve el continuismo que ha sido parte del liderazgo político en México. Así pues, se puede asegurar que mientras la lealtad personal permanezca como un valor fuerte y significativo en el sistema mexicano, los grupos políticos, los grupos familiares, el amiguismo y el continuismo, continuarán siendo una característica consistente de la política.

Por su parte, Daniel Cosío Villegas ha señalado que las piezas fundamentales del sistema político mexicano son: el Presidente de la República y el partido político oficial predominante (el P.R.I.).

El Presidente de la República en México, por causas de carácter histórico, político, social y económico, detenta uno de los poderes constitucionales institucionalizados más plenos y sólidos que presidente alguno de otro país tenga. Por estas razones, el sistema presidencial mexicano constituye la institución política fundamental sobre la que descansa el desenvolvimiento y desarrollo del Estado mexicano, es la piedra angular de todo el sistema político nacional.

El poder ejecutivo goza de amplísimas facultades que lo hacen extraordinariamente poderoso gracias a la Constitución de 1917; por eso se dice que el poder de la República es ilimitado. Daniel Cosío Villegas dice que "el poder económico y político del Presidente de la República es casi absoluto, ejerciéndose en la designación de los servidores públicos de casi todas las categorías y áreas del país".¹

1. Daniel Cosío Villegas. La revolución mexicana, entonces y ahora en: Stanley Ross. ¿Ha muerto la revolución mexicana?. 3a ed., Prentice, México, 1981, p.129.

Debido al poder concentrado en el Presidente de la República, éste posee amplios poderes para elegir a su equipo de colaboradores más cercanos, como son (por regla general) los secretarios de estado quienes son nombrados de entre su grupo de amigos y servidores de siempre. No obstante, aunque todo presidente entrante tenga que negociar con algunos grupos poderosos algunas posiciones de su gabinete inicial, cuando el tiempo transcurre va reemplazando a los secretarios que le presenten algún problema para, eventualmente, tener control pleno de su gabinete. A fin de cuentas, todos los secretarios tratan de ser lo más leales posible, en parte porque el presidente saliente elige a su sucesor de entre los miembros de su gabinete.

Esto es un ejemplo claro donde el presidente es el gran elector del siguiente mandatario, sin que nadie lo dude, pero es más ni siquiera se le critica, porque lógicamente él tiene facultades amplias para las designaciones y las destituciones y, de esta manera, sus decisiones no tienen que ser en la práctica sancionadas por ninguna otra autoridad. En ese sentido el Congreso es muy dócil y aprueba casi todas las leyes propuestas por el presidente, sin modificaciones importantes. No obstante, cabe mencionar, que tanto en la Cámara de Diputados como en la de Cámara de Senadores ha habido una exigua participación de votos negativos por parte de la "oposición" que no ha tenido una trascendencia importante.

Pablo González Casanova opina que:

"...las medidas del Ejecutivo para controlar al Legislativo se convierten en una de las características esenciales e institucionales de la política mexicana".¹

Sin embargo, la posición de poder del presidente no es tan absoluta frente a la administración de la iusticia, porque según González Casanova, "en el transcurso de 1917 a 1960 en un tercio aproximadamente de los casos fallados por la Suprema Corte de Justicia, en los cuales el Poder Ejecutivo había sido demandado como órgano responsable, se había dado la razón al demandante. Los principales y frecuentes motivos de queja eran: órdenes de devolución de sus propiedades a los antiguos dueños, expropiación de tierras ejidales, privación o desconocimiento de derechos ejidales o agrarios, afectación a pequeñas propiedades, cancelación de títulos parcelarios, etc".²

En este aspecto de acuerdo con González Casanova, el Poder Ejecutivo no puede ejercer plenamente su poder dado que algunas de sus acciones y medidas quedan sujetas al juicio y consideración de la Suprema Corte de Justicia, quien en este orden actúa con cierta independencia respecto del Ejecutivo.

1. Pablo González Casanova. La democracia en México, Era, 17a. ed., México, 1986, p. 30.

2. *Ibidem*, pp. 34-35.

Los gobiernos de los estados también constituyen un espacio para el ejercicio del poder del Presidente de la República, quedando, de esta manera, a un lado la idea de una federación por estados libres y soberanos, que no corresponde a la dependencia real que guardan los estados respecto del gobierno federal, y los gobernadores respecto del presidente,¹ en virtud de que éstos se encuentran en una caracterizada dependencia política, militar y económica del gobierno central.

El presidente con base en su autoridad puede sugerir a un gobernador, que no le conviene, que renuncie voluntariamente (práctica ejercida a través de la solicitud de licencia); puede inducir al Senado a relevar de su cargo por "desaparición de los poderes" a un gobernador que no se encuentre en condiciones, o sea, declarado incapaz de mantener el orden público.

La dependencia militar consiste en que los comandantes de zona controlan militarmente a los estados, dado que son los responsables ante el gobierno central.

La dependencia económica se expresa en que los recursos económicos apenas en un 10% solamente de todos los ingresos públicos, son asignados a los estados por el gobierno, mismo que puede detener completamente la afluencia de dinero, pudiendo así sucumbir el ejercicio del cargo de un gobernador. La hacienda

1. González Casanova, op. cit., p. 37.

federal es muy poderosa debido a que recibe la mayor parte de los ingresos públicos; lógicamente así, la federación concentra funciones públicas y poder y, por ende, las haciendas estatales viven limitaciones grandes de dichas funciones creando una debilidad política estructural.¹

De esta manera se puede observar que la dependencia político, militar y económico de los gobernadores al Poder Ejecutivo es un hecho innegable que sirve para ratificar el peso del amplio poder presidencial que existe en el sistema político mexicano.

Roger D'Hansen resume diciendo respecto a la figura del Ejecutivo que:

"...el presidente ocupa la cúspide la pirámide política de México; él designa algunos funcionarios de elección quienes a su vez designan literalmente a todo el resto. Los que ocupan los puestos deben su designación, no a los grupos de intereses que los han apoyado con sus votos, sino a los pocos individuos, pertenecientes a la élite política, que los han admitido dentro de la jerarquía política".²

1. González Casanova, op. cit., p. 38.

2. Roger D'Hansen. La política del desarrollo mexicano, 17a. ed., Siglo XXI eds., México, 1988, p. 149.

En efecto, el presidente es el árbitro de todo: a él van líderes de sindicatos, gobernadores, aspirantes a gobernadores, dirigentes de partidos, candidatos, empresarios, y todos aquellos que algo tienen que ver con el sistema político.

Debido a la gran concentración de poder en el Ejecutivo, a su alrededor giran todos los actores y todos los factores de la política. El presidente dice, quita, pone y dispone; los demás cuando mucho opinan, solicitan o exigen respetuosamente. Así las cosas, todas las acciones del primer mandatario se extiende a todos los confines de la nación, horizontal y verticalmente.

Ahora bien, haciendo una síntesis con base en las investigaciones realizadas por Daniel Cossío Villegas, se puede destacar algunas causas del predominio del presidente mexicano:

- a) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.
- b) la fuerte influencia sobre la opinión a través de los medios de comunicación masiva.
- c) la concentración de recursos económicos en la federación, específicamente en el Ejecutivo;
- d) las amplias facultades constitucionales y extraconstitucionales,
- e) la determinación de todos los aspectos internacionales en los cuales interviene el país, sin que para ello exista ningún freno en el senado.

- f) la concentración del poder en el Distrito Federal;
- g) un elemento psicológico, ya que en lo general se acepta el papel predominante del ejecutivo sin que mayormente se le cuestione;
- h) la subordinación del poder legislativo dado que la gran mayoría de los legisladores pertenecen al PRI, del cual el presidente es el jefe, y a través de la disciplina del partido, aprueban las medidas que el ejecutivo desea.

De esta manera, el Poder Ejecutivo es clave en el sistema político mexicano. El Poder Ejecutivo es unitario y unipersonal en la medida que su depositario y único responsable es el Presidente de la República; en ese sentido constitucional de responsabilidad política podemos afirmar que el presidente y el Poder Ejecutivo son la misma cosa. El hecho que se deposite el poder ejecutivo en un sólo individuo tiene su razón en virtud de la naturaleza en función que ejerce, ya que la ejecución de la ley debe ser rápida y enérgica y debe existir unidad en la decisión, acción y mando y, en tal sentido un solo individuo es quien debe imprimir unidad y coherencia a la marcha del gobierno.

Ahora bien, la otra pieza fundamental en el sistema político mexicano es el Partido Revolucionario Institucional, creado específicamente como un elemento necesario en la conformación del sistema.

Manuel Camacho señala que:

"El partido ha desempeñado una función crucial, ha sido el centro organizativo donde se articula o desarticula la representación y la hegemonía hacia los trabajadores. Ha sido también un canal de reclutamiento político de líderes intermedios asociados al movimiento obrero".¹

A su vez, Daniel Cosío Villegas destaca que:

"El partido nació, pues, de la necesidad de contener el desmembramiento de lo que comenzaba a llamarse la "Familia Revolucionaria", necesidad que, por lo visto, había llegado a considerarse muy apremiantemente, ya que, a pesar de no haber favorecido al candidato obregonista Aarón Sáenz, sino al "viejo revolucionario" Pascual Ortiz Rubio, la nominación del Partido fue aceptada, en efecto consiquiéndose así el segundo fin, a saber, confiar la solución de la lucha por el poder al medio civilizado de un partido político, y no a las armas, como había ocurrido desde que se inició la revolución maderista, pero de un modo más espectacular y sangriento a partir de 1920".²

1. Camacho Solís, op. cit., p. 97.

2. Daniel Cosío Villegas. El sistema político mexicano, 2a ed., Joaquín Mortiz, México, 1988, p. 38.

Fue así como el poder político de la Familia Revolucionaria consolidó su poder con la creación del partido oficial en 1929 denominado Partido Nacional Revolucionario (PNR). no había en el paisaje nacional otro partido verdaderamente opuesto a él. Esto pudo, desde su origen, encauzar la renovación de las personas en los puestos de elección y secundariamente, recibir la inspiración popular periódica que lo possibilitaba para actuar como vía de comunicación y de tránsito entre el pueblo y gobierno. Asimismo se puede pensar que el PRI es, desde su origen, por su programa y su estructura misma, un organismo concebido y perfeccionado a través del tiempo para funcionar como pilar fundamental del sistema político mexicano. En ese sentido el partido le es necesario al sistema porque es un instrumento de estabilidad, de continuidad y de renovación institucional; de igual manera el sistema le es necesario al partido porque en él encuentra su sustento y justificación.

Así, en México, la creación de un partido político nacional, revolucionario y aún "oficial" correspondió a genuinas y grandes necesidades del sistema político.

Por último, en cuanto al sistema político considero pertinente destacar una cita textual importante de Roger D'Hansen, quien resume los elementos del funcionamiento del sistema político de la siguiente manera:

"...sobre el funcionamiento del sistema político mexicano, podemos esbozar dos modelos. Uno describe al PRI como representante efectivo de los grupos de sector que lo componen, en la lucha para determinar quién obtiene qué, cuándo y cómo. Aunque se destaca el poder de la presidencia, también se considera que el PRI y sus grupos de intereses están situados en el centro del proceso de la toma de decisiones, desde donde las demandas del partido se reflejan en las políticas gubernamentales. El otro modelo presenta a México gobernado por una pequeña élite surgida de la revolución, el cual en esencia utiliza al PRI para facilitar su continuo control sobre los destinos de México..."¹

En suma, podemos decir, que el origen del sistema político mexicano, se encuentra construido con base en la Constitución de 1917, misma que le ha dado un carácter único e incomparable porque tanto el continuismo, el amiguismo como el Poder Ejecutivo, traducido éste en un presidencialismo extremo, y el P.R.I. conforman dicho sistema.

El sistema político de México no es producto de la imaginación o coincidencia de hechos históricos sino que es fruto de las condiciones políticas, sociales, económicas, etc. que se han suscitado a lo largo y ancho de la historia de nuestro país.

1. Roger D'Hansen, op. cit., p. 141.

El sistema político tiene un origen, una explicación, un por qué de su existencia; no es un sistema inventado repentinamente si no que ha sido creado, ha nacido, se ha desarrollado y ha madurado conforme a las cambiantes exigencias políticas, sociales, económicas y culturales que la sociedad mexicana ha demandado. Así el sistema político ha persistido gracias a la lucha de sus fieles que lo han sostenido y que le han dado ese sello distintivo y especial en la vida política de México.

2

**ADMINISTRACION PUBLICA
Y
REFORMA ADMINISTRATIVA**

2. ADMINISTRACION PUBLICA Y REFORMA ADMINISTRATIVA.

2.1. ADMINISTRACION PUBLICA.

Etimológicamente hablando el término administración proviene del vocablo latino "administratio" (dirección, servicio, ejercicio) compuesto por "ad" (a) prefijo de intensidad y "ministrare" (ministrar, servir, cuidar). Administrar también se deriva de "administrare" que tiene su origen en el vocablo "minister" (el que sirve o ayuda); minister a su vez deviene de "minis" (lo menor), contrapuesto a "magis" (lo mayor). De este modo, el "minister" es un funcionario subordinado a la autoridad del "magister", cuya tarea se circunscribe a la realización de funciones subalternas.¹

Según Andrés Serra Rojas el concepto de administración proviene de su concepto tradicional "administrador" -del latín "administrator", compuesto de "ad" y "manus" y "tractum"-, se refiere a que trae o lleva en la mano alguna cosa, hace algo o presta algún servicio (es la persona que administra), es decir "tiene a su cargo y bajo su custodia la gestión de determinados bienes e intereses ajenos. El administrador decide los gastos, estudia, comprueba, recauda los productos de los bienes cuya gestión se le encomienda".²

1. Vease Francisco López Alvarez. La administración pública y la vida económica de México, Editorial Porrúa, México, 1956, pp. 22-23.

2. Andrés Serra Rojas. Derecho administrativo, Editorial Porrúa, México, 1954, p. 48.

Atendiendo, pues, a su etimología administración significa servicio y sugiere la idea de actividad que tiene por objeto realizar fines, sean estos particulares o generales convenientes a la vida en común; asimismo se refiere a una actividad o acción, es decir, al hecho mismo de administrar un negocio o administrar los asuntos públicos.

Así, el concepto de administración concibiéndola en términos generales, se refiere a cualquier actividad pública o privada. Sin embargo, antes de continuar, considero necesario hacer una breve diferenciación entre administración privada y administración pública con base en Andrés Serra Rojas, quien señala que "la administración pública en el sector privado y en el sector público aparece como el conjunto de actividades ordenadas sistemáticamente para realizar un propósito en común".¹

En la administración privada, por ejemplo, un sector determinado se une con sus capitales para ordenarlos y coordinarlos en vista de obtener mayores rendimientos en beneficio de su mismo grupo.

En la administración pública, se tienen objetivos más generales y desinteresados en pro del interés general, y se dan una serie de actividades encauzadas a cumplir la política

1. *Ibideam*, p. 58.

gubernamental. Cabe decir, que es "pública" en el sentido que abarca las operaciones o actividades de la sociedad que está bajo la dirección política de las instituciones del gobierno.

"Las diferencias entre la administración pública y la administración privada, pueden precisarse en el sentido de que la institución privada persigue un propósito de lucro y la satisfacción de un interés particular, en tanto que la administración pública se justifica por los intereses generales que la ley le confía. Más ambas administraciones aspiran a propósitos semejantes como la eficacia, el rendimiento y la productividad".¹

En ese sentido tanto la administración privada como la administración pública, por medio de sus órganos directivos, de sus funcionarios y empleados realizan un conjunto de acciones que implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos fundamentales: planeación, capacidad, organización, dirección, ejecución y control.

De esta manera, se puede entender que la administración pública es una organización cuya actividad se encamina a la satisfacción de las necesidades colectivas, principalmente en la forma de servicios públicos o mediante acciones o actividades que tienen como propósito cumplir con los fines del Estado.

1. Serra Rojas, op. cit., p. 59.

Para precisar una conceptualización más acabada y veraz de la administración pública, es conveniente señalar algunas opiniones de destacados investigadores conocedores de la materia en cuestión.

Leonard D. White, opina que "la administración pública consiste en todo aquello que tiene como finalidad la aplicación o realización de la política nacional".¹

Serra Rojas transcribe una reflexión de Pierre Escoube en los siguientes términos:

"la administración pública es el conjunto de medios de acción, sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o las particulares y que determinan los Poderes Constitucionales, legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la nación".²

Serra Rojas, por su parte, en su obra de derecho administrativo, afirma que:

1.Citado por Serra Rojas en: op. cit., p. 55.

2.Citado por Serra Rojas en: Ibid, p. 55, de Pierre Escoube: introducción a la administración pública, material de trabajo de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central, 1954.

La administración pública es una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como: "un personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el uso, en caso necesario, de las prerrogativas del poder público que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares".¹

En opinión de Pedro Muñoz Amato la administración pública es: "la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta para la realización del sistema político".²

Rodrigo Moreno Rodríguez señala que:

"La teoría de la organización administrativa concibe a la administración pública, antes que otra cosa, como una organización: una organización humana que tiende a la consecución de múltiples propósitos políticos, económicos y sociales a través del aprovechamiento eficiente y productivo de recursos disponibles y mediante la utilización e interacción de los

1. Serra Rojas, op. cit., p. 55.

2. Pedro Muñoz Amato. Introducción a la administración pública, FCE, México, 1954, p. 56.

diversos sistemas, procedimientos, mecanismos y recursos con que cuenta. Dicha organización tiene que ver con cuestiones sumamente importantes como las siguientes: el proceso de toma de decisiones; la planeación y la programación de las actividades; la presupuestación; la administración eficiente de personal y de los recursos materiales y financieros; las técnicas de organización y métodos administrativos; la informática, la contabilidad; la evaluación y el control".¹

Interesa particularmente a Moreno Rodríguez, demostrar la validez de este enfoque en el estudio de la administración pública, en el sentido de que ésta es primero que nada un sistema de organización de una sociedad encaminada a perseguir metas de carácter político, económico y sociales a través de elementos generales y mecanismos que emplea toda la administración concebida como una organización.

Para Alvaro Rodríguez Reyes, la administración pública es:

"...el instrumento que el gobierno moviliza para la ejecución práctica de sus programas; es una entidad de servicio que se pliega en la filosofía política del Estado y que contempla desde el ángulo institucional y de su acción dinámica (...) se le

1. Rodríguez Moreno Rodríguez. La administración pública federal en México, UNAM, México, 1980, pp. 89-90.

conceptúa como disciplina científica cuyo contenido didáctico es la estructura orgánica y los procesos de la actividad gubernamental".¹

Francisco López Alvarez dice que "la administración pública es, ante todo, una función del Estado, es primordialmente administración estatal... se ha hecho consistir exclusivamente en la actividad de uno de ellos, el Ejecutivo..."²

En ese sentido, coincide Serra Rojas diciendo que la administración pública:

"Es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación".³

De acuerdo con los autores citados, se puede decir, que la administración pública es una actividad enteramente gubernamental, dado que es la actividad del Estado para la realización de sus fines, sean éstos particulares o generales; es

1. Alvaro Rodríguez Reyes. Administración del sector público, México, 1970, p. 29.

2. Francisco Alvarez, op. cit., p. 42.

3. Serra Rojas, op. cit., p. 56.

actividad de los tres poderes en cuanto que la separación de los mismos no sólo conlleva a una mejor realización en la división del trabajo, sino que también lleva intereses políticos de dividir la fuerza y equilibrarla para que no sea tentación y atributo de una sola persona. La actividad de esos poderes en el cumplimiento de sus fines, desarrolla una función de administración. En ese sentido administra tanto el Poder Ejecutivo, como el Legislativo y el Judicial. Sólo que cada uno de ellos, por la índole de sus actividades, presentan diferencias necesarias para el mejor desarrollo técnico de sus funciones: en virtud de que son órganos distintos que tienen como finalidad un mismo objetivo: creación de leyes, actos administrativos y decisiones judiciales, que tienen como común denominador el bienestar nacional.

Cabe mencionar que la función de los órganos públicos gubernamentales, también poseen características específicas para la realización de sus funciones.

La función del Poder Legislativo, consisten en que a través de los órganos colegiados (Parlamento o Congreso), tiene la facultad para moderar, ponderar, meditar y valorar en los debates sobre proyectos y planes; asimismo posee la capacidad para aprobar o rechazar las leyes y decretos que reqlamentan la organización general del Estado, mismos que persiguen dar a

conocer los intereses prioritarios de una comunidad política en su momento histórico que le corresponda.

La función del Poder Judicial, se expresa en su finalidad de dar vigencia y observancia del orden jurídico del país, por medio de una conciliación de intereses públicos y privados basados en resoluciones fundadas en el derecho, que ofrezcan la solución a los problemas de competencias, así como a conflictos que nacen entre gobernados y gobernantes, como entre los mismos gobernados. El Poder Judicial significa la sanción, la sentencia, el castigo a quienes pongan en peligro la legalidad y a quienes no respeten las decisiones del poder público. En resumen, la vigencia del control de la legalidad es la esencia básica del orden jurisdiccional.

La función del Poder Ejecutivo, se reviste de gran importancia en el ámbito del Estado, dado que abarca infinidad de actos gubernamentales, como hechos concretos, metas, objetivos parciales y globales y, dentro de estas actividades se encuentra la actividad administrativa y la actividad política o de gobierno, mismas que se desarrollan en el contexto nacional e internacional. La actividad política se refiere a las actividades de reclamación y dirección política del Estado, por ejemplo, la seguridad interna, las relaciones entre los órganos gubernamentales, etc.

La actividad administrativa significa la ejecución de lo ordenado y cabe decir que la administración pública se convierte en la actividad organizadora de los fines que busca el Estado, dado que por ejemplo, la preparación de las leyes le concierne a ella, también apoya las actividades del juez y además la administración pública es quien garantiza la realización de las decisiones judiciales.

En suma, con lo expuesto anteriormente, tenemos que el gobierno deriva de la integración tanto orgánica como funcional de todas las funciones de los órganos públicos: El Ejecutivo (administración y de gobierno), el Legislativo y el Judicial; que tienen el objetivo de dar cumplimiento a las necesidades y a los derechos de la sociedad que ha sido integrada en el orden jurídico nacional, así también tienen la responsabilidad de garantizar la seguridad interna del Estado, y de igual manera buscar mejorar las condiciones de los niveles de vida de los integrantes de la nación para conseguir las metas de justicia social y bienestar común de los ciudadanos.

En consecuencia, el Estado a través de sus actividades de legislación, jurisdicción y administración, tiende a perseguir sus fines. Por tanto, la administración pública circunscribe el ámbito de acción del Estado en general, por medio de los tres poderes clásicos mencionados. Sin embargo analizando a la

administración pública desde un punto de vista más restringido y no olvidando que constitucionalmente la administración pública es una estructura política auxiliar del Poder Ejecutivo, también se puede decir que es una de las actividades de la función del órgano del Poder Ejecutivo. Señalo una de las actividades porque el Poder Ejecutivo también se compone de las actividades políticas o de gobierno.

Así, el poder federal en México se compone de las tres ramas tradicionales: El Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial: división basada en la Constitución y que no es obstáculo para que el presidente sea el responsable de las funciones gubernamentales y administrativas, en la medida en que se puede decir, que él es la suprema autoridad administrativa, dado que siendo el titular de uno de los tres poderes de la Unión cuenta para su desenvolvimiento con numerosos órganos de carácter administrativo, a quienes la ley les encarga el ejercicio de la función administrativa.

La misma Constitución concede al Ejecutivo una amplia intervención en el procedimiento de la elaboración de las leyes, a través del derecho de iniciativa y el de veto legislativo parcial o total que permite, por ejemplo, la anulación de una ley que vaya en contra de sus proyectos.

De esta manera, el Presidente de la República se convierte en la más alta jerarquía tanto política como administrativa; sus funciones delatan el amplísimo y vasto poder que posee. Entre las funciones que ejerce el Ejecutivo se encuentran: Las legislativas, las jurisdiccionales, las administrativas y ejecutivas, las políticas, las financieras, las militares, etc.

Por lo tanto, de acuerdo con nuestro orden constitucional, el Presidente de la República es la autoridad más importante a quien se le encomiendan dos tareas fundamentales: La actividad como órgano político y la actividad como órgano administrativo.

En este orden de ideas, es sabido que todas las actividades del Estado se desarrollan dentro de un orden fundamental normalmente escrito o bien puede ser consuetudinario, que se conoce bajo el nombre de Carta Magna o Constitución que rige al Estado. La razón de ser del Estado existe gracias a la Constitución que surge de la voluntad de la sociedad. Sin embargo la actuación del Estado debe estar lógicamente en relación con el contexto histórico (político, económico, social) en que se encuentre; dicha actuación se basa prácticamente en leyes, actividades administrativas, actos políticos y decisiones judiciales. De ahí que la administración pública tiene un marco jurídico que se encuentra delimitado justamente en la Constitución del Estado.

Es el derecho administrativo quien se encarga del estudio y la regulación de la organización y funciones de la administración pública, porque desde el punto de vista jurídico la administración pública es la estructura fundamental de los órganos gubernamentales del Estado; podría decirse, talvés, que la función administrativa es la actividad más importante que se desarrolla dentro del Estado. El Estado como sabemos se integra por varios elementos, uno de ellos es la ordenación jurídica que tiende a través de una actividad, a la realización de sus fines y metas sociales. Tal actividad es lo que llamamos administración pública. Es decir, el Estado desarrolla sus actividades para obtener sus fines; pero el desarrollo de estas actividades implica una organización de los medios que están presididos por una serie de principios jurídicos que son regulados por el derecho administrativo.

En consecuencia, salta a la vista que la administración pública y el derecho administrativo tienen una vinculación íntima en el sentido que estas nociones poseen un sistema de ordenación jurídica y una actividad encaminada a la persecución de fines.

López Alvarez, dice que jurídicamente hablando se considera a la administración pública como:

"...una esfera de actividad concreta y libre del Estado en orden a la consecución de sus fines, aplicando en el orden

técnico los medios más idóneos y eficaces. La administración pública está sujeta a las normas del derecho".¹

En consecuencia, la administración pública es una estructura u organización compuesta de numerosos órganos a quienes legalmente se les asiona una actividad determinada. Este derecho es el derecho administrativo, disperso en numerosas leyes que otorgan funciones específicas a los órganos administrativos.

De igual manera, se puede observar que la administración pública es una institución enteramente gubernamental especializada que tiene por objeto desarrollar la actividad quizá más importante del Estado: la función administrativa. Así, a través de esta función se atiende las necesidades que requiere, en ese sentido, la sociedad de una nación.

Ahora bien, la administración se integra, a su vez, por una gran variedad de organismos, dependencias y entidades que atienden a las diversas materias y ámbitos de acción que comprende. Pero no existe sólo una administración, ya que dentro del régimen federal, por ejemplo, dicha institución aparece en los tres niveles del gobierno: el federal, el estatal y el

1. Francisco Alvarez, op. cit., p. 28.

municipal. Cabe hacer la aclaración que, para el objeto de estudio de esta investigación, interesa exclusivamente la administración pública federal.

La administración pública federal integra también una diversidad importante de dependencias, organismos y entidades de diferente naturaleza. Es decir, la administración pública federal cumple sus funciones por medio de un conjunto de órganos jurídicos centralizados, desconcentrados y descentralizados o paraestatales, sujetos a normas jurídicas específicas en las cuales se precisa su organización, su funcionamiento y los medios de control. A estos órganos oficiales se suman las empresas privadas de interés general y las demás entidades que cooperan en la realización de una finalidad pública.

Entre los órganos centralizados se cuentan a las Secretarías de Estado, a los departamentos administrativos, oficialías y a la Procuraduría General de la República, mismos que son órganos de colaboración directa con el Presidente de la República.

Los órganos desconcentrados se sitúan en el régimen de la centralización administrativa y se caracterizan por estar dotados de ciertas facultades que les permiten un mejor desenvolvimiento, sin romper totalmente los vínculos de la jerarquía administrativa.

Los órganos descentralizados o paraestatales mantienen un régimen jurídico especial que les permite actuar con determinada autonomía orgánica y técnica, manteniendo con el poder central las estrictas relaciones de control referidas a la policía general, económica y administrativa del Estado.¹ Es decir, engloba a los organismos descentralizados propiamente dichos, a las empresas de participación estatal mayoritaria, a las empresas de participaciones estatales minoritarias en empresas, como son las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y, también incluye los fideicomisos públicos. Las empresas de participación estatal son aquellas empresas privadas en las que el Estado tiene un interés económico preferente que le permite intervenir.

En suma, el papel de la administración pública, es uno de los más importantes, porque es concebida como parte integral en el conjunto del poder federal, especialmente se le ubica como pilar fundamental del Poder Ejecutivo, ya que la administración pública funge como factor controlador y equilibrante en la estructura gubernamental del Estado mexicano.

1. Tomado de Serra Rojas, op. cit., p. 61.

2.2. REFORMA ADMINISTRATIVA

Hablar hoy día de la reforma administrativa, es atreverse a hablar de una compleja serie de combinaciones ideológicas, políticas, sociales, económicas, etc., que se han ido suscitando a través de la historia de nuestro país.

Como se ha visto anteriormente, la administración pública mexicana es considerada como el conjunto de las dependencias del Poder Ejecutivo, organismos centralizados y descentralizados y empresas de participación estatal; de esta manera se convierte en un instrumento principal del gobierno en la aplicación de la política económica y social y, también, en un elemento que formula, ejecuta y vigila la programación administrativa del desarrollo del país.

Por estas razones, la administración pública tiene la importante necesidad de evolucionar, modernizarse para estar al día de las necesidades que exige la sociedad y estar en óptimas condiciones para servir mejor al país; para ello es importante que exista un perfeccionamiento de los instrumentos de ejecución y control de la misma.

Una de las características de la administración pública es su complejidad debido a su crecimiento cada vez mayor; por tanto, su organización y estructura deben crecer paralelamente, siempre

y cuando ese crecimiento se adecúe a las cambiantes exigencias del momento histórico en que se viva; es decir, el crecimiento de la organización y estructura de la administración pública, debe dar respuesta a los propósitos de desarrollo económico y social que demanda la nación.

En ese sentido, no puede existir un anquilosamiento por parte de la administración pública, ésta debe avanzar, evolucionar, sentir la imperiosa necesidad de progresar para el bienestar común en la medida en que se de el cambio en su estructura, y así elevar la eficiencia y eficacia para un mejoramiento en la organización y funcionamiento de sus elementos que la componen.

Es importante, para tal efecto, recoger valiosas opiniones de brillantes y destacados investigadores sobre reforma administrativa.

Alejandro Carrillo Castro, considera a la reforma administrativa como un proceso permanente y dinámico que se inscribe en el marco político, económico y social de un país y que no se limita a los clásicos aspectos de Organización y Métodos tradicionales, ni a los esfuerzos meramente eficientistas que los caracterizaron en otros tiempos. El mismo autor también contempla a la reforma administrativa como un esfuerzo fundamental por preparar a la administración pública, para enfrentar, con visos de éxito, los problemas que desde ahora se

pueden vislumbrar en su horizonte próximo y en el mediato. Asimismo considera que sólo así se puede concebir a la reforma administrativa como un proceso permanente de adaptación y de cambio de las estructuras y procesos, así como de las capacidades administrativas de un Estado, para dar respuesta adecuada y oportuna a las demandas que le plantea su medio ambiente y a las coyunturas que éste tiene que enfrentar.¹

En esta medida, considero que la importancia de la reorganización de la administración pública, objeto de la reforma administrativa, cobra su más auténtica dimensión cuando se le considera en relación con el complejo de fenómenos económicos, políticos y sociales, etc., al interior de los cuales, esta es producida. Cabe decir que los grandes proyectos nacionales que tienen como finalidad procurar el bienestar de la sociedad y mejorar la eficiencia y eficacia de la administración del país, siempre intentan dar una respuesta a los problemas que su tiempo les plantea a aquellas situaciones que les parecen más dignas de ser tomadas en cuenta, en virtud de que la humanidad no se cuestiona más que aquellos problemas que le parecen importantes en los términos que les presenta su propia existencia.

Es oportuno citar un concepto sobre reforma administrativa que proporciona la Secretaría de la Presidencia, mismo que dice lo siguiente:

1. Véase Alejandro Carrillo Castro. La reforma administrativa en México en: Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas, INAP, México, 1975.

La reforma administrativa del gobierno federal constituye un proceso permanente de revisión de los sistemas, estructuras y procedimientos del Poder Ejecutivo. Este proceso está directamente a cargo del Presidente de la República y tiene por objeto, conseguir que la administración pública mexicana cumpla, cada vez más eficientemente, su importante papel en la promoción de los objetivos nacionales, especialmente de aquellos que se refieren al desarrollo y a la justa distribución del ingreso.¹

En estos términos, efectivamente el Presidente de la República posee facultades extraordinarias otorgadas por la Constitución, facultades tan vastas que él tiene la capacidad de decidir si llevar o no a cabo la reforma administrativa que se requiera. Es decir, en cuestión de reformas al conjunto de la administración pública federal, El Ejecutivo, quien es la más alta autoridad, le corresponde poner en marcha reformas, innovaciones verdaderas en el área administrativa que puedan responder eficazmente a las necesidades de México y, en esta medida es él quien determina la realización, con la mayor eficacia posible, de los objetivos y programas a través de los cuales ejerce sus atribuciones constitucionales, básicamente los vinculados al desarrollo económico y social, también los relacionados con la defensa de la soberanía nacional, preservación de la paz pública y el mejoramiento constante de las condiciones de vida de los mexicanos.

1. Secretaría de la Presidencia. El reglamento interior y el manual de organización, Instrumentos básicos de reforma administrativa, México, 1973, p.5.

Gustavo Martínez Cabañas también brinda una opinión de la materia en cuestión y dice que:

"La reforma administrativa es un cambio en las estructuras, organización, sistemas y actitudes que prevalecen en la administración pública de un país en un momento dado".¹

Ahora bien, hacer reformas administrativas no es una tarea simple por pequeña que sea, es decir, realizar reformas, por ejemplo, a una oficina, departamento o Secretaría de Estado, siempre existen serias complicaciones y, por supuesto, las complicaciones son más graves si se trata de un aparato administrativo de gobierno en donde existen dependencias, organismos descentralizados que conforman al sector público. Así, dado el grado de complejidad que presenta la tarea de hacer reformas en la administración pública se hace necesario contar con un programa o proyecto en donde se analice cuidadosamente qué es lo que se quiere realizar en materia de reorganización administrativa, cómo se va a llevar a cabo, qué ventajas y desventajas existen, los métodos a utilizar, etc.

En ese sentido, Carrillo Castro dice que:

1. Gustavo Martínez Cabañas. Bases para una reforma administrativa en: Revista de Comercio Exterior, no. 199, p. 823.

"...de ahí la conveniencia de contar, desde el inicio, no sólo con un programa de reforma, sino con la infraestructura institucional y los lineamientos de estrategia que permitan garantizar la permanencia del proceso de adaptación y revisión, así como ir acomodando la velocidad y el alcance de las reformas específicas que se requieran, aprovechando las variadas condiciones del medio político, económico, social y administrativo".¹

De igual manera Gustavo Martínez Cabañas opina que:

"La reforma administrativa debe partir de un estudio cuidadoso y lo más completo posible de la realidad existente, que contenga la investigación de las causas que hayan originado la obsoleta o defectuosa organización... es por eso que se recomienda que toda reforma auténtica sea precedida de un trabajo de investigación con métodos científicos, que de realmente un diagnóstico de la situación existente... el diagnóstico debe dar también un análisis de los objetivos que se propone alcanzar la función pública".²

En ese sentido, toda reforma administrativa por grande o pequeña que sea no debe surgir de acciones o decisiones

1. Alejandro Carrillo Castro. La reforma administrativa en México en: Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas, INAP, México, 1975, p. 175.

2. Gustavo Martínez Cabañas. Bases para una reforma administrativa en: Revista de Comercio Exterior, no. 199, p. 824.

repentinas o precipitadas, debe surgir de una serie de pasos a seguir previamente programados que obedezcan a un programa o proyecto de dicha reforma.

José López Portillo, ex-presidente de México, fue uno de los principales promotores e impulsores de la reforma administrativa en las últimas décadas, quien dice lo siguiente:

La reforma administrativa es una responsabilidad multiplicada, corresponde no sólo a quienes tenemos acciones de responsabilidad oficial, sino también al público. La reforma administrativa es una responsabilidad colectiva que tiene un titular, claro está, el propio Ejecutivo, pero que no puede resolverse en un pequeño cenáculo por genios que podrían suponerse, los que en la reforma participaron. La reforma administrativa está concebida pues, como un proceso permanente y con esta política, con este sentido, la hemos echado andar.¹

Por tanto, las acciones de la reforma administrativa corresponden a una necesidad histórica que se plantea en los problemas complejos de carácter económico y social, que se han dado en el transcurso del tiempo y que necesariamente tiene su expresión política en las actividades estatales. De esta manera, la administración pública, como una de las funciones más

1. José López Portillo. Las reformas a la administración pública en: Aportaciones al conocimiento de la administración federal, Col.: Fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, Serie B) Bibliográfica Núm. 5, México, 1977, p. 636.

importantes de la esfera gubernamental tiene que renovarse, no puede quedarse estática, a ella se le tienen que adecuar las necesidades, la responsabilidad de los nuevos planteamientos de reacomodo de las estructuras y organizaciones que le corresponden.

Así, López Portillo concibe a la reforma administrativa en términos de responsabilidad colectiva dado que son actos cotidianos donde la reforma entra en acción y, desde este punto de vista él resume diciendo que:

"La reforma administrativa es una responsabilidad cotidiana, es una acción constantemente renovada que permitirá al gobierno de México, cumplir la responsabilidad fundamental que tiene con su pueblo: el desarrollo. Desarrollo que es crecimiento con justicia social que no es una frase, justicia social que es: una presa aquí, un camino allá, una ley fiscal más allá. La decisión de iniciar una nueva ley federal del trabajo. Esa serie de acciones que constantemente se renuevan y que tienen que tener cara, que tienen que tener nombre, que tienen que tener expresión. Esa justicia social, tiene que tener un instrumento óptimo...El Gobierno, de ahí la necesidad de su reforma que está puesta en marcha con toda oportunidad y que a mi modo de ver, tiene buenos planteos que permitirá al Gobierno de México, cumplir con su responsabilidad histórica, en esta etapa actual de nuestra evolución nacional".¹

1. López Portillo, op. cit., p. 638.

Por tanto, se puede entender a la reforma administrativa como un esfuerzo conjunto por reorganizar e introducir cambios a la administración pública que obedezcan a las necesidades históricas del desarrollo de nuestra sociedad.

Es importante destacar que existen dos tipos de reforma administrativa: la microrreforma y la macrorreforma. Las microrreformas son aquellas que se llevan a cabo dentro de las dependencias o instituciones públicas y, las macrorreformas son las que se realizan en todo el conjunto de los organismos o instituciones que integran el sector público.

En ese sentido, toda reforma micro o macroadministrativa, debe llevarse a cabo a través de un programa o proyecto como ya se mencionó; pero según Alejandro Carrillo Castro, para lograr una consistencia y el éxito deseado de dicho programa o proyecto, éste debe estar elaborado con base en ciertos elementos: autoridad, técnicas, recursos y tiempo.

El primer elemento surge de la más alta jerarquía para iniciar el programa o proyecto; el segundo elemento es indispensable para la realización de la misma; el tercer elemento, recursos, es muy importante debido a que es un factor determinante para conseguir los objetivos planteados; el último, el tiempo, es necesario y vital dado que se requiere de él para el desarrollo del programa o proyecto, no obstante el tiempo

estará marcado por la profundidad y por los objetivos del proyecto. Gustavo Martínez Cabañas señala con respecto a los requisitos de técnicas y tiempo lo siguiente:

"La reforma administrativa no es una serie de acciones y decisiones incongruentes tomadas al azar. debe ser una concatenación de pasos programados que obedezcan a un plan, no importa que el plan de su totalidad se lleve muchos años en realizar. Es indispensable tener una concepción de conjunto, es por esto que se requiere que la reforma sea integral, es decir, que abarque dentro de su radio de acción todas las partes que constituyen la organización, para saber cuál sería el efecto que se produciría en cada uno de ellos, no importando si sólo alguna o algunas experimentarían modificaciones debido a la reforma que que se pretende implantar".

"Una reforma administrativa pretende, en primer término, definir con claridad los objetivos de la administración. Una vez hecha esta tarea, examinar con qué medios cuenta la organización actual para la realización de dichos fines; si los medios no son adecuados, entonces se plantea el problema de pensar en nuevas formas de organización que tomen el lugar de las antiguas. Esta parte normalmente lleva bastante tiempo en su ejecución, de ahí que sea prácticamente imposible de señalar plazos fijos para la sustitución de inadecuadas estructuras".¹

1. Martínez Cabañas, op. cit., p. 630.

Así, la elaboración de un programa de reforma administrativa, no es cuestión de días, sino de muchos meses y a veces de años de trabajo en virtud de que debe llevarse a cabo detenidamente mediante un análisis y estudio detallado del mismo, es decir, es todo un proceso de preparación de la reforma a realizar. Con base en Carrillo Castro, dicho proceso consta de varios pasos o etapas a seguir: programación, instrumentación, ejecución y control.

En la primera etapa, programación de la reforma, se realiza un diagnóstico general de la administración a reformar, allí se establecen los objetivos y prioridades por alcanzar, asimismo se determinan los instrumentos legales y administrativos que son los medios normativos y organismos capacitados para coordinar, ejecutar y evaluar la reforma, también se determinan las medidas a seguir como: las políticas, programas y proyectos.

En la segunda etapa, la instrumentación, se implantan los mecanismos legales y lineamientos administrativos donde se lleva a cabo la integración de órganos y mecanismos de reforma quienes son los responsables de estudiar, promover, proponer y evaluar los programas adecuados, lo cual conduce al funcionamiento de órganos y mecanismos que producen el desarrollo de la tercera etapa.

En la tercera, la ejecución, se realizan las reformas gracias a la toma de decisiones de las propuestas formuladas.

La última etapa, el control, se miden y evalúan los resultados, y finalmente se dan sugerencias como medidas correctivas para quien en determinado momento se pueden modificar las decisiones y objetivos originales, a fin de lograr un reajuste adecuado al programa o proyecto propuesto.

Como se puede apreciar el proceso de reforma administrativa no es fácil dado que es una serie de hechos estrechamente ligados y que la supresión o falta de alguno la reforma no fuera posible, asimismo, la toma de decisiones al más alto nivel para realizarla y los recursos necesarios son aspectos fundamentales sin los cuales o con la falta de cualquiera de los dos, el programa o proyecto de reforma administrativa no se pudiera echar andar.

Carrillo Castro hace un resumen y señala que:

"Como todo proceso de reforma, exige a su vez ser administrada y programada; esto implica contar con mecanismos instituciones adecuadas de operación y apoyo así como con una estrategia apropiada, para lo cual conviene contar con un modelo básico y con objetivos bien definidos".¹

1. Alejandro Carrillo Castro. La reforma administrativa en México, 4a. ed., INAP, México, 1980, v.1, p. 76.

En ese sentido, en la actualidad una reforma administrativa, sin un programa o proyecto, no puede ser posible, simplemente no puede existir dado que, en México en las últimas décadas, la reforma administrativa ha sido emprendida con base en un programa o proyecto. Esto se debe a que se ha madurado con las experiencias de administraciones gubernamentales pasadas: se ha visto que la reforma administrativa se encuentra en función del desarrollo del país y se tiene que amoldar a las exigencias y a las necesidades que prevalezca en el país. Así surge la necesidad de estudiar a fondo y cuidadosamente las reformas que se hagan a la administración pública, a través de un programa o proyecto de reforma administrativa, dado que el desenvolvimiento de dicha administración ha sido el resultado de un largo proceso histórico de desarrollo y, por ende, se ha visto obligada a crecer y a tratar de modernizarse para estar acorde con las circunstancias.

Sin embargo, el hecho de que en la actualidad se recurra a programas y proyectos previamente preparados para hacer posible una reforma administrativa, no indica que en épocas anteriores no haya habido reformas a la administración pública en el entendido que antes no se elaboraban ni planes ni programas que estudiaran detenida y profundamente las reorganizaciones en el aparato gubernamental. En ese sentido, siempre ha existido una administración capacitada para atender las demandas de la población y fue cambiando y reorganizándose conforme la situación

lo fue requiriendo. Por tanto, si ha habido transformaciones y reordenamiento en la esfera de la administración pública, indica que se han producido reformas administrativas.

Simplemente, si se compara las estructuras originales de la época de la Independencia en 1821, con la de los últimos sexenios, se notaran inmediatamente cambios, reestructuraciones y crecimiento en el aparato administrativo.

Entonces, haciendo una comparación a grandes rasgos o escueta (dado que se hablará de ello más adelante) de la administración pública central, se encuentran diferencias sustanciales porque se tiene que en 1821 había únicamente cuatro Secretarías de Estado: del Despacho de Hacienda, una de Justicia y Asuntos Eclesiásticos, otra de Asuntos Exteriores e Interiores y una más de Guerra y Marina. En los últimos gobiernos esta cantidad se ha triplicado o mejor dicho multiplicado debido, obviamente, a que han transcurrido más de 150 años y, es lógico su crecimiento. Sin embargo todas las reformas y reestructuraciones que se hicieron en el siglo pasado y principios del presente, no trascendieron en forma importante porque hacía falta algo que diera consistencia y cohesión a las reformas; ese algo apareció en este siglo: la Constitución de 1917. Alejandro Carrillo Castro dice al respecto que:

"En este siglo, fue sin duda la Constitución de 1917 la primera en recoger una transformación sistemática y global del Ejecutivo Federal, con la idea de hacer frente a las nuevas

exigencias sociales con novedosos instrumentos operativos. Así se creó la figura jurídica de los departamentos administrativos, encargándosele inicialmente la provisión de diversos servicios comunes a toda la administración, tales como las adquisiciones, los abastecimientos y el control administrativo y contable de los órganos centrales. Fue precisamente uno de estos nuevos órganos del Ejecutivo, el departamento de contraloría que funcionó de 1918 a 1934, el primero en contar con atribuciones suficientes para realizar estudios tendiente al mejoramiento de la administración pública en general".¹

En esa medida, los intentos y esfuerzos en materia de reforma administrativa se fueron incrementando y, en 1943 se creó una Comisión Intersecretarial que tenía como objetivos la formulación y realización de un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la administración pública. En 1947 se creó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa que estableció una dirección técnica de organización administrativa encargada de hacer estudios generales al gobierno federal. En 1958 se promulgó una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, misma que dio origen a una Secretaría más: la Secretaría de la Presidencia que heredó de la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa las atribuciones principales de planeación general del desarrollo, la de programación de las acciones del sector público y las reformas

1. Alejandro Carrillo Castro. La reforma administrativa en México en: Reforma administrativa: experiencias latinoamericanas, INAP, México, 1975, p. 56.

administrativas. Ya en 1965 esta Secretaría creó la Comisión de Administración Pública, que dio una articulación congruente a las acciones emprendidas en torno a la reforma administrativa. Dicha Comisión realizó un informe donde diagnosticaba la situación de la administración con el fin de mejorar la programación del desarrollo administrativo. En 1971, por acuerdo presidencial, se ordenó a todas las dependencias públicas a establecer Comisiones Internas de Administración (CIDAS), auxiliada por Unidades de Organización y Métodos (UOMS) y unidades de programación, para encargarse de promover y apoyar las reformas microadministrativas con vistas a cumplir con la programación de reforma del sector público en su conjunto. Y en 1976, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, derogó la antigua Ley de Secretaría y Departamentos de Estado promulgada en 1958; la nueva ley exponía un programa completamente maduro, un programa integral, con tareas trascendentales que reunía las políticas fundamentales del gobierno, producto de todo un largo proceso de elaboración que tuvo el respaldo y el apoyo político-económico del Poder Ejecutivo.

Así, la idea de mejorar la eficiencia de la administración pública ha estado presente desde las primeras administraciones del México Independiente, pero sólo en las décadas inmediatas se hacen esfuerzos en ese sentido y, a partir de 1970 se plantea la reforma administrativa como un proceso permanente y vinculado a la realidad social y a las aspiraciones nacionales.

Se puede observar así, en términos generales, que la reforma administrativa ha sido una tarea ardua con esfuerzos constantes que ha evolucionado a través del tiempo, a través del desarrollo de las exigencias políticas, económicas y sociales de la administración pública federal. La reforma administrativa ha encontrado su expresión en las distintas leyes e instituciones públicas que se han preocupado por el avance y mejoramiento de la administración pública mexicana. Y como todo esfuerzo, toda lucha tenaz, conduce finalmente a un buen logro satisfactorio, la lucha por hacer cada día mejor la reforma administrativa ha encontrado igualmente grandes frutos que han conducido a enriquecer definitivamente, la estructura y la organización de la administración pública del país.

3

**EVOLUCION HISTORICA DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL**

3. EVOLUCION HISTORICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

3.1. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA INDEPENDENCIA.

El México independiente surgió después de años de destrucción y de luchas (1810-1821), en un desorden que lo condujo al caos político, por tanto, al caos administrativo.

Es importante decir que la organización política se basaba en el poder de la Corona y al desaparecer en 1821 la única institución política "legítima", no había nada más que diera cohesión a la sociedad mexicana.

Roger D'Hansen dice que:

"Durante sus primeros cincuenta años de independencia, los asuntos de México fueron dirigidos por más de cincuenta gobiernos como con treinta diferentes hombres actuando como presidentes.

En un período de quince años, dieciséis hombres encabezaron veintidós gobiernos. Con frecuencia, varios grupos afirmaban simultáneamente que poseían el control del gobierno y esas disputas por lo general daban como resultado rebeliones o golpes de Estado".¹

1. Roger D'Hansen. La política del desarrollo mexicano, 17ª. ed., Siglo XXI eds., México, 1988, p. 20.

Así, aparte de muchas décadas de agresión, estos sucesos con bandidaje y opresión, dieron por resultado el recrudecimiento de las formas de corrupción ya conocidas, como indica Hansen en el siguiente párrafo: "los escasos fondos que se destinaban a gastos de infraestructura, con frecuencia iban a parar al bolsillo de la burocracia gubernamental o de los caciques locales".¹

Así, con el desorden político-social, la necesidad de una organización político-administrativa era sumamente importante en el sentido de que la administración pública, es una parte vital para la existencia de la estructura gubernamental del Estado, ya que desarrolla la ejecución de los fines estatales, los que a su vez representan, en cierta manera, los intereses de la sociedad y los elementos de poder que otorga una constitución.

De esta manera, a partir de la consumación de nuestra Independencia, se comienza a transformar la organización del país en distintos órdenes, con motivo de la nueva situación política: en virtud de ello, se puede decir que así principia la evolución histórica de la administración pública con el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Departamento Universal, expedido el 8 de noviembre de 1821 por la Junta Soberana Provisional Gubernativa, estableciendo para tal efecto cuatro secretarías: Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores; de Justicia Negocios Eclesiásticos; de Hacienda Pública; de Guerra y Marina.

1. Roger D'Hansen, op. cit., p. 21.

El decreto mencionado establecía que cada uno de los cuatro ministros con los que contaba el Ejecutivo, estaba obligado a "proponer a la regencia las reformas y mejoras" que creyera conducentes, en los "cuerpos y ramas pendientes" de su ministerio, combinando con los demás ministros lo que pudiera convenir al bien general de Estado en todos los ramos de la administración.¹

No sólo se señaló en ese momento "la necesidad de que los ministros coordinasen con los demás sus respectivas acciones, sino que establecieran los cimientos (por lo menos en teoría, pues en la práctica se estaba muy distante de ello) de un sistema de administración de personal basado en la aptitud e idoneidad de los empleados públicos".²

En ese sentido cada uno de los cuatro ministros tenía una obligación común: trabajar eficientemente en pro de la administración pública del país; y lógicamente así como tenían obligaciones comunes, tenían obligaciones o facultades particulares.

1. Secretaría de la Presidencia. Bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976, México, 2a. ed., 1973, p. 19.

2. *Ibidem*.

La Secretaria de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, poseía la atribución de manejar las relaciones diplomáticas (incluyendo las que se tenían con el Vaticano, que en ese entonces era una potencia en el orden religioso), correos, caminos, calzadas, puentes y todo lo referente a las comunicaciones; todos los ramos económicos y políticos y, también, las relaciones con las autoridades políticas de las provincias, como Ayuntamientos y Mayordomías.

La Secretaria de Estado y del Despacho de Justicia y Negocios Eclesiásticos, estaba facultada para manejar la administración de justicia por medio de los tribunales supremos, jueces y demás autoridades; asuntos generales eclesiásticos, como reliquias regulares y seculares; lo correspondiente a las juntas supremas de medicina, cirugía y farmacia.

La Secretaria de Estado y del Despacho de Hacienda, facultada para manejar todas las rentas públicas o del Estado.

La Secretaria de Estado y del Despacho de Guerra y Marina, se encargaban de resolver todo lo relativo a las armas y guerra de mar y tierra.

En este orden, el 29 de diciembre de 1836, se produjo la expedición de las Siete Leyes Constitucionales que introdujo el sistema central unitario y no representó modificación en cuanto al número de los ministerios en la conformación de la

administración pública, ya que se establecían las siguientes secretarías: de lo Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, y de Guerra y Marina; solamente la secretaría que se había denominado de justicia y Negocios Eclesiásticos pasó a ser Ministerio del interior, esa fue la única modificación administrativa que se observó con el decreto de las leyes arriba mencionadas.

Posteriormente, en Tacubaya se promulgaron las Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República el 28 de septiembre de 1841, que puso fin a la vigencia de las Siete Leyes Constitucionales y dio una organización al país donde se introdujeron modificaciones interesantes quedando establecidos nuevamente cuatro ministerios: el de Relaciones Exteriores e interiores, el de Instrucción Pública e Industria; el de Hacienda; el de Guerra y Marina.

En primera instancia, se observa que sólo se produjo un cambio: se vuelven a fusionar el Ministerio de Relaciones Exteriores con el de Interiores; sin embargo inmediatamente se realizó una reorganización de los ministerios el 18 de octubre de 1841 donde se estableció que todos los negocios de gobernación deberían incorporarse al Ministerio de lo Exterior con lo que su denominación volvió a cambiar a Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación. De igual manera, el mismo 18 de octubre también se reformó el Ministerio de Instrucción Pública.

suprimiendo así todo lo relativo a la Industria. Así, con los cambios introducidos la composición de la administración pública quedó de la siguiente manera:

- Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación, antes denominada Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores.
- Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, antes llamada Ministerio de Instrucción Pública e Industria.
- Ministerio de Guerra y Marina.
- Ministerio de Hacienda.

Es importante mencionar que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación al cambiar su denominación se ampliaron considerablemente sus actividades con los asuntos de gobernación, manejándose los siguientes: "alojamientos, ayuntamientos, arbitrios municipales, archivo general, asambleas, aseo y ornato (policía), casas de beneficencias, caminos y peajes, censo nacional y estadística, congreso nacional, consejo de gobierno, división del territorio, epidemias, festividades nacionales, hospicios, libertad de imprenta, impresiones del gobierno, infracciones a la Constitución, juntas de sanidad, medidas gubernativas, milicia nacional, montes de piedad, periódico oficial, policía de seguridad y salubridad, tranquilidad pública, etc., etc".¹

1. Véase Roberto Rives Sánchez. Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal, 1821-1940, INAP, México, 1984.

El 10 de junio de 1843, la Junta Nacional Legislativa estableció las Bases de Organización Política de la República Mexicana, designándose en igual número cuatro ministerios:

- Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía
- Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria
- Hacienda
- Guerra y Marina

Este decreto conservaba expresamente los fueros eclesiásticos y militares y también, incrementó las actividades de los ministerios agregándole a la de Relaciones Exteriores y Gobernación las funciones de la policía; asimismo, a la de Justicia e Instrucción Pública le añade otra vez los Negocios Eclesiásticos y los asuntos de la industria; los otros ministerios siguieron por el momento sin modificación alguna.

En 1853, Antonio López de Santa Anna asumió la Presidencia de la República y en abril de ese mismo año firmó el decreto: "Bases para la Administración de la República", siendo el primero en modificar el número original de Secretarías de Estado, al definir cinco de ellas que fueron:

- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de Relaciones interiores, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública

- Secretaria de Hacienda
- Secretaria de Guerra y Marina
- Secretaria de Fomento. Colonización, Industria y Comercio.

Como se puede observar la Secretaria de Relaciones Exteriores se vuelve a llamar sólo así, excluyendo entonces Gobernación y Policía; también reaparece la Secretaria de Relaciones Interiores sumándose a la de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; la de Hacienda y la de Guerra y Marina permanecen sin novedades.

La nueva secretaria tenía las siguientes funciones: "formación de la estadística de las diversas actividades productivas; fomento de los ramos industriales y mercantiles; colonización; expedición de patentes y privilegios; exposiciones públicas sobre la producción nacional (agrícolas, mineras y fabriles); vías de comunicación; el desagüe de México; obras públicas de utilidad y ornato realizados con fondos públicos".¹

El 12 de mayo de 1853. Santa Anna realizó una adición a su decreto estableciendo la Secretaria de Estado y del Despacho de Gobernación, "la cual quedó encargada de las relaciones con el Consejo de Estado, el gobierno interior, la policía de seguridad,

1. Roberto Rives Sánchez. Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal, 1821-1840, INAP, México, p. 122.

montepíos, establecimientos de beneficencia, las cárceles, la libertad de imprenta, fiestas nacionales, diversiones públicas. propiedad literaria".¹

De esta manera, la administración pública quedó organizada en seis Secretarías de Estado y también se cambió el nombre de la Secretaría de Hacienda por el de Hacienda y Crédito público. Además Santa Anna expidió el decreto del 17 de mayo de 1953 donde se fijó por vez primera las actividades que correspondía atender a cada una de las secretarías, haciendo la aclaración que a la de Hacienda y Crédito Público y a la de Guerra y Marina no se les especificaron sus actividades en dicho decreto. Las distribuciones de las funciones de las secretaría quedaron de la siguiente manera:

- Secretaría de Relaciones Exteriores: consulados; límites de la república; cartas de seguridad y naturaleza; pasaportes; academias y establecimientos literarios, como la Academia de San Carlos; loterías; recompensas nacionales; Archivo General; biblioteca; museo.

- Secretaría de Estado y Gobernación: los ramos ya señalados.

1. Rives Sánchez, op. cit., p. 124.

- Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública: todo lo relativo al ramo de justicia, lo concerniente a negocios eclesiásticos, así como a educación pública, sociedades literarias y científicas.

- Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio: además de las ya señaladas se añadieron lo relativo a los establecimientos de enseñanza especial de estos ramos: todo con respecto a conserjería, muebles útiles y obras de palacio; la Sociedad Geográfica y la Estadística.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público: aunque no se especificó, es obvio que trataría lo relativo principalmente a la cuestión de la deuda del país.

- Secretaría de Guerra y Marina: no se especificó.

En 1856, siendo Presidente de la república Ignacio Comonfort, el 15 de mayo de ese mismo año, expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, en el cual se mantuvieron las Secretarías de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Fomento, Guerra y Hacienda.

3.2. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA REFORMA.

En la época de la reforma se produjo un cambio sustancial en las funciones asignadas a la administración pública debido a la separación del Estado y la Iglesia producto de las Leyes de reforma. El 23 de febrero de 1861, el gobierno de Juárez emitió un decreto distribuyendo los ramos de la administración pública en seis secretarías de Estado, donde se suprimió el manejo de los negocios eclesiásticos cambiando de nombre la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública por el de Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, quedando organizada la estructura administrativa de la siguiente manera:

- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Justicia e Instrucción Pública
- Secretaría de Fomento
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Guerra y Marina

Es importante señalar que la administración de Juárez se empeñó principalmente en realizar una reforma administrativa a fondo. Romeo Flores Caballero destaca lo siguiente:

"El gobierno estaba decidido a lograr el equilibrio entre la política y la administración. La necesidad de reorganizar la

administración pública y de sacar al país del caos en que lo ha hundido la anarquía (decía el gabinete de entonces), reclama medidas prontas, severas y enérgicas, pero nada afectan la cuestión política. El gobierno las dictaría en el orden económico y administrativo para evitar la disolución social y sólo ejercía aquellas señaladas por la Constitución".

"El fin de la administración consistía en combinar el orden con la libertad de donde habría de surgir el progreso".

"El nuevo gabinete estaba persuadido de que era necesario llevar la reforma administrativa a sus últimas consecuencias".

"El instinto de la nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas, ha comprendido que las revoluciones serían estériles, y que los elementos conquistados en el terreno político y social no darían fruto, mientras no se corone la obra con la revolución administrativa".¹

Así, el gobierno de Juárez se proyectaba con optimismo y con una honda preocupación por impulsar mejoras a la administración pública del país. Sin embargo, las circunstancias que se vivían en el país eran sumamente difíciles y la escasez de recursos públicos, condujo a introducir cambios en la estructura administrativa, reduciendo, en el mes de abril de 1861, a cuatro el número de Secretarías de Estado, tales fueron:

1. Romeo Flores Caballero. Administración y política en la historia de México, 2a. ed., FCE-INAP, México, 1988, p. 108.

- Relaciones Exteriores y Gobernación
- Justicia, Fomento e Instrucción Pública
- Hacienda y Crédito Público
- Guerra y Marina

La Secretaría de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Gobernación se fusionan para formar la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación. Asimismo, la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública y la Secretaría de Fomento, se unen y forman la Secretaría de justicia, Instrucción Pública y Fomento.

Semanas después del reacomodo administrativo se restablecieron de nueva cuenta las seis secretarías en junio de 1861. No obstante, los tropiezos económicos también produjeron que en diciembre de 1861 volvieran a reducirse a cuatro las Secretarías de Estado. Juárez restableció hasta el mes de julio y el mes de noviembre de 1867 las Secretarías de Fomento y Gobernación respectivamente, que habían desaparecido.

Cabe señalar que Juárez se destacó por tratar de realizar una tarea de modernización a fin de conservar y mejorar la administración pública y mantener la paz. Pero las circunstancias por las que atravesaba el país en esa época muy poco pudo desarrollarse la administración pública y, en ese sentido, Juárez tuvo que orientar las tareas administrativas a la consolidación de la paz. Asimismo, luchó siempre por el triunfo de todos

derechos y el goce de la libertad; por estas razones la muerte de don Benito Juárez causó una fuerte conmoción nacional.

"Juárez sentó las bases del México contemporáneo. El gobierno consolidó su autoridad moral y diseñó los fundamentos de la administración pública de los gobiernos subsecuentes, especialmente en las políticas de colonización, recursos hidráulicos, comercio, hacienda pública, educación, equilibrio de los tres poderes y, sobre todo, convencer al pueblo y los políticos de que, sobre los intereses personales, de facción o de grupo, está el de la nación regida por el orden institucional".¹

3.3. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN EL PORFIRIATO.

Cuando Porfirio Díaz se hizo cargo del Poder Ejecutivo buscó establecer una política de promoción económica viable a través de las dependencias de la administración pública federal. Para entonces existían seis secretarías de Estado: Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia e Instrucción Pública; Fomento; Guerra y Marina; Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, esta estructura sufrió modificaciones sustanciales en la medida que Díaz dirigió sus esfuerzos a modernizar el país, al provocar el desarrollo de una infraestructura material.

1. Romeo Flores Caballero. Administración y política en la historia de México, 2a. ed., FCE-INAP, México, 1988, p. 119.

Así, durante la gestión gubernamental de Porfirio Díaz "se destacaron los trabajos por impulsar y extender la construcción de vías férreas y, a pesar de los cambios, fortaleció la autoridad del Estado: inició la reorganización del ejército y la hacienda; creó el Banco del Monte de Piedad para el fomento y ensanche de otros bienes sociales y estableció la carrera de empleado en la Escuela de Comercio y Administración que deberían cursar los aspirantes a empleos públicos".¹

Es importante mencionar que el gobierno de Díaz abrió las puertas al capital extranjero que contribuyó al desarrollo material del país y consolidó las relaciones de dependencia con las economías industrializadas, principalmente con la de los Estados Unidos. Fue así como las inversiones extranjeras llegaron principalmente a las comunicaciones y transportes, las finanzas y la agricultura de exportación; quedando con ello bien comunicada la capital con las principales capitales de los estados y de los centros de producción más importantes del país.

El auge de las comunicaciones obligó a desarrollar las obras públicas y a incorporar nuevos centros de producción a la economía del país. La presencia del gobierno en la industria de la construcción fue de tal magnitud, que se consideró indispensable reestructurar la administración pública con la creación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

1. *Ibiden*, p. 127.

Entonces el gabinete estaba compuesto por siete secretarías: Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia e Instrucción Pública; Fomento; Hacienda y Crédito Público y Comercio; Guerra y Marina y la de Comunicaciones y Obras Públicas. Esta se encargaría de administrar las siguientes actividades: "correo interior, vías marítimas de comunicación, unión postal universal, telégrafos, teléfonos, ferrocarriles, obras portuarias, foros, monumentos públicos y obras de utilidad y ornato, carreteras, calzadas, puertos, vías, lagos, canales, mantenimiento y obras en Palacio Nacional y desahüe del valle de México".¹

Esta importante reestructuración impulsada por Díaz fue realizada en 1891 por el decreto del 13 de mayo del mismo año, con el objetivo de lograr una adecuación a las necesidades socio-económicas y eliminar el congestionamiento de asuntos en ciertas Secretarías de Estado.

En ese sentido, debido a la creciente importancia de la actividad comercial, Díaz consideró esa función como órgano de primer orden, formándose así, la Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio en mayo de 1901. Díaz también introdujo otra importante innovación en la administración pública, en mayo de 1905 la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública fue substituida por la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

1. Flores Caballero, op. cit., p. 131.

De esta manera, el gobierno de Porfirio Díaz se caracterizó por desarrollar una administración pública en los siguientes aspectos: deslinde de tierras, comunicaciones, reorganización hacendaria, educación y comercio. Por estas razones es válido asegurar que sus actividades fueron propiamente administrativas en el periodo de su mandato presidencial.

Al porfiriato se le asocia rápidamente con el lema de "poca política y mucha administración", y esto a su vez tiene su razón de ser, ya que Díaz, "además de las diversas medidas administrativas que dictó, mantuvo una multitud de organismos e instituciones (algunas descentralizadas, otros bajo dirección y vigilancia de las dependencias centrales) con funciones específicas en las diversas áreas de la sociedad, abarcando la beneficencia, la instrucción, la inversión, la salubridad, el crédito, el comercio, etc".¹

En esta medida, es importante decir que en el porfiriato se dieron cambios sustanciales principalmente en el terreno económico-administrativo, dado que las importantes innovaciones en materia de reorganización administrativa fueron las bases alentadoras para impulsar el capital mexicano hacia una economía de mercado, que transformó el rostro del desarrollo de la vida

1. Rives Sánchez, op. cit., p. 204.

económica-política del país. Sin embargo es insoslayable y se ha observado que "Díaz gracias a su dictadura pudo garantizar su permanencia y la expansión del poder del Estado sobre la sociedad civil; también pudo entender que las exigencias económicas que su época le planteaba requerían de reorganizaciones administrativas porque éstas constituyen la instancia donde se analiza y se decide el rumbo de la sociedad y se determina el papel político del Estado para reproducir el capital".¹

El capitalismo mexicano recibió un impulso definitivo con el gobierno de Porfirio Díaz. Al igual que Juárez, Díaz gobernó como dictador soberano para socavar las rebeliones y luchas intestinas que agobiaban a la sociedad civil. A partir de 1884 y hasta 1910, ejerce el poder de manera autocrática, abre las puertas al capital extranjero, fomenta las vías de comunicación, favorece el establecimiento de las sociedades anónimas y, lo más importante, asegura la estabilidad política para que México se consolide en el marco de las relaciones capitalistas de producción. De esta forma, las actividades comerciales, industriales y bancarias se desarrollaron aceleradamente en el conjunto de la sociedad civil.²

1. Ricardo Uvalle. El gobierno en acción, FCE, México, 1984, p. 172.

2. Ricardo Uvalle, op. cit., p. 178.

3.4. LA ADMINISTRACION PUBLICA EN LA REVOLUCION.

En 1910, estalló la Revolución Mexicana encabezada por Francisco Madero con el principio de "no reelección". Al triunfar este movimiento político, Madero asumió la Presidencia después del periodo provisional de Francisco León de la Barra.

Es importante destacar que con el hecho de la Revolución lógicamente se destacó nuevamente la violencia, y las funciones públicas no ocuparon un lugar privilegiado en los proyectos de los gobiernos de esa época, debido a que existían otros asuntos más relevantes que atender como ejemplo el desarme de los grupos revolucionarios y el fortalecimiento del ejército. Así, con motivo de la Revolución, el Estado tuvo que adquirir nuevas atribuciones, nuevos fines o tareas que desarrollar que eran por tanto más importante que realizar cambios en la administración pública. En ese sentido conviene señalar que:

"A lo largo del proceso revolucionario "los gobierno" cambiaron pero todos utilizaron el sistema administrativo ya creado, introduciendo algunas reformas y/o innovaciones, las que dependieron del criterio del gobierno en turno, pero inevitablemente cada uno tuvo que continuar las tareas ya asignadas al Estado y buscar una solución a los problemas nacionales".¹

1. Roberto Rives, op. cit., p. 224.

Tras la muerte de Madero, Victoriano Huerta se hizo cargo del Poder Ejecutivo, quien consideró necesario reorganizar la administración pública federal, pues los problemas sociales cobraban más fuerza y, el 13 de diciembre de 1913 expidió un decreto donde organizó a la administración pública en ocho secretarías: Relaciones Exteriores; Gobernación; Instrucción Pública y Bellas Artes; Justicia; Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Hacienda, Crédito Público y Comercio, y Guerra y Marina.

Fue así como el número de secretarías se incrementó separando la de Justicia e Instrucción Pública y agregándole a esta última las Bellas Artes, las demás quedaron sin modificaciones.

Un año después, el 7 de febrero de 1914, Victoriano Huerta emitió un decreto que reformó la Ley de Secretarías de Estado, vigente desde mayo de 1891, con el que distribuyó de manera diferente los diversos ramos de la administración pública federal en nueve Secretarías de Estado: Relaciones Exteriores; Gobernación; justicia; Instrucción Pública y Bellas Artes; Industria y Comercio; Agricultura y Colonización; Comunicaciones y Obras Públicas; Hacienda y Crédito Público; y, Guerra y Marina.

Con este nuevo ordenamiento, aparece la Secretaría de Industria y Comercio que anteriormente este último se encontraba

en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Desaparece la Secretaría de Fomento y nace la Secretaría de Agricultura y Colonización.

Todas las Secretarías de Estado siguieron manejando los aspectos y negocios señalados por el decreto de mayo de 1891, excepto las secretarías de Industria y de Comercio, y la de Agricultura y Colonización que eran de reciente creación.

En realidad, Huerta sintió la necesidad de introducir modificaciones a la estructura de la administración pública porque trató de responder a las demandas sociales más apremiantes: así, la Secretaría de Industria y Comercio quedó facultada para manejar los problemas relativos al trabajo (minero, industrial, comercial y en general fabril), así como elaborar estudios, instituciones y congresos concernientes al mejoramiento de la condición de vida de los obreros.

A la Secretaría de Agricultura y Colonización se le recomendaron despachar los negocios relativos a problemas derivados de la tierra, colonización, aguas, bosques; así como también todo lo referente a la ganadería, caza, pesca; absorbió las instituciones de crédito rural, y agrícola y otras funciones más.

Cabe hacer una importante mención, al mismo tiempo que Victoriano Huerta desarrollaba su gobierno, Venustiano Carranza también estableció otro gobierno, mismos que coexistieron hasta

1914, año en que renunció Huerta quedando Carranza al frente del mando como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. Así, el gobierno constitucionalista de Carranza utilizó la misma organización administrativa usada en el gobierno porfirista: Relaciones Exteriores; Gobernación, (que incluyó los aspectos de salubridad pública y trabajo); Justicia; Instrucción Pública y Bellas Artes; Fomento (que abarcó a la agricultura e Industria); Comunicaciones y Obras Públicas; Hacienda, Crédito Público y Comercio; y Guerra y Marina. De esta manera la administración empleada por Carranza respetó casi en su totalidad el modo de distribución de los negocios de la administración decretado en 1891, salvo pequeñas diferencias.

Carranza en calidad de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, motivado por el espíritu de cumplir una de sus promesas en favor del pueblo mexicano decidió "marchar hacia el progreso por la senda de la libertad y del derecho",¹ y en ese sentido presentó su proyecto de reformas a la Constitución de 1857, lo cual dio origen al documento constitutivo nacional de contenido social más acabado de su tiempo: La Constitución de 1917. Romeo Flores Caballero dice al respecto que:

La Constitución de 1917 reafirma la libertad y la conjuga con la convivencia social, con una clara visión del contexto de su tiempo, sobre todo, con la idea indeclinable de constituir los

1. Véase Flores Caballero, op. cit., p. 165.

principios de la Revolución de 1910, que se había gestado por la desigualdad social y que había señalado como objetivo fundamental la reivindicación de todos aquellos que no obstante ser libres por declaración constitucional, eran siervos por necesidad. "Los anhelos insatisfechos, las luchas y logros de los proletarios del campo y la ciudad, dieron contenido y esencia a la Constitución que se ha calificado como la primera que dio cabida a las garantías sociales al lado de las individuales que reafirmó".¹

Asimismo, cabe hacer mención que "la Carta de 1917, ratifica la estructura del Estado Mexicano como República representativa y federal cuyo poder dimana del pueblo, en el que reside la soberanía que ejerce a través de los poderes de la Unión y que se componen en estados libres y soberanos".²

Esta profunda transformación ideológica y política exigió la consecuente transformación de la estructura de la administración pública federal. Esta se llevó a cabo el 14 de abril de 1917, con la expedición de una Ley de secretarías de Estado, donde se establecieron seis secretarías y tres departamentos. Las Secretarías de Estado eran:

- Hacienda y Crédito Público
- Guerra y Marina
- Comunicaciones

1. *Ibidem*, p. 166.

2. Flores Caballero, *op. cit.*, p. 166.

- Fomento
- Industria y Comercio
- de Estado

Los Departamentos fueron:

- de Salubridad Pública
- el Universitario y de Bellas Artes
- Judicial

Como se puede apreciar esta ley hizo desaparecer las Secretarías de Gobernación, Justicia y la de Instrucción Pública y Bellas Artes. La Secretaria de Estado asumió las funciones de las secretarías de Relaciones Exteriores y de Gobernación. La Secretaria de justicia se transformó en el Departamento Judicial de la Nación para administrar justicia y que en lo futuro se llamaría Procuraduría General de la Nación. La Secretaria de Instrucción Pública y Bellas Artes dio lugar al Departamento Universitario y de Bellas Artes, encargándosele la educación superior dado que el manejo de educación primaria, secundaria, técnica y preparatoria se le encomendó directamente a los ayuntamientos y al gobierno del Distrito Federal. Asimismo a la Dirección de Bellas Artes se le encomendó el Archivo General de la Nación. El Departamento de Salubridad Pública se creó para establecer medidas sanitarias, puertos, costas, ciudades y fronteras principalmente, materia que se había venido

desarrollando por la Secretaría de Gobernación. De igual manera la Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio dio lugar a la de Industria y Comercio que incorporó el trabajo, asociaciones obreras y lo relativos a aquellos ramos.

Ya como Presidente Constitucional, Carranza realizó nuevas modificaciones al aparato administrativo promulgando para ello una nueva Ley de Secretarías de Estado el 25 de diciembre de 1917, en la cual se establecieron siete secretarías y cinco departamentos. Las secretarías fueron:

- Gobernación
- Relaciones Exteriores
- Hacienda y Crédito Público
- Guerra y Marina
- Agricultura y Fomento
- Comunicaciones y Obras Públicas
- Industria, Comercio y Trabajo

Departamentos:

- Universitario y Bellas Artes
- Salubridad Pública
- Aprovisionamientos Generales
- Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares
- Contraloría

Como puede observarse en comparación con el reacomodo hecho en abril de ese año, desapareció la Secretaría de Estado y aparecieron de nueva cuenta la Secretaría de Relaciones Exteriores y la de Gobernación, tocando a ésta la elaboración de los códigos para el Distrito y Territorios Federales. Hacienda y Crédito Público manejó los ramos bancarios, instituciones de crédito, los impuestos, presupuestos, etc. La Secretaría de Agricultura y Fomento amplió sus esferas de acción, pues además de la agricultura y ganadería incluyó la avicultura, la piscicultura, la sericultura, y la apicultura, así como también obras de irrigación, desecación, inspección de obras, crédito rural, etc. La Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas estaba encargada de la correspondencia y giros con otros países, construcción de edificios públicos, etc. La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, en ella el último aspecto se había convertido en un asunto de interés público, además esta secretaria mantuvo una escuela de Comercio y Administración, con el objetivo de capacitar a su personal. La Secretaría de Guerra y Marina permaneció vigente.

En cuanto a los departamentos, desapareció el de Justicia y se crearon tres más: "el Departamento de Aproveccionamiento Generales tuvo como fin abastecer a las Secretarias y Departamentos de Estado y demás dependencias del Ejecutivo, de los elementos indispensables para su proveccionamiento expedito y

económico...".¹ "El Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovechamiento Militares se integró con las dependencias respectivos de la Secretaría de Guerra y las diversos fábricas que dependen de este departamento han producido lo necesario para el consumo del ejército".² Y el Departamento de Contraloría absorbió las funciones de la Secretaría de Hacienda.

"La creación de los departamentos administrativos, para auxiliar al Presidente en asuntos de carácter técnico, constituyó una innovación importante, en tanto que facilitó la atención inmediata de los principios de la Revolución Mexicana y de los objetivos económicos y sociales impuestos a la administración pública por la Constitución de 1917, y, permitió una mayor flexibilidad de la estructura administrativa".³

Dentro de las organizaciones e innovaciones hechas en la administración pública por Carranza, cabe destacar una observación que Según Romeo Flores Caballero, un aspecto importante en dichas reformas fue la creación del Departamento de Contraloría dado que allí el Ejecutivo encontraba una manera ágil y eficaz para perfeccionar la administración del manejo de fondos y bienes de la nación, en lo relativo a métodos sencillos y prácticas de contabilidad del erario. En ese sentido Romeo Flores Caballero opina lo siguiente:

1.Rives Sánchez, op. cit., p. 242.

2.Loc. Cit.

3.Flores Caballero, op. cit., p. 171.

El mismo Carranza, en sus informes al Congreso, se refería a este departamento como "el progreso más trascendental realizado en materia de reorganización administrativa para el Gobierno emanado de la Revolución para el buen manejo de los fondos públicos".¹

Así, Carranza luchó por mantener un Estado fuerte, trató de comprender las dimensiones que la nueva Constitución otorgaba al Estado. Por ello, las convicciones aplicables a la reestructuración administrativa con base en dicha Constitución.

El proceso revolucionario, como sabemos, tuvo como trasfondo la lucha por el poder político; es decir, por el control y titularidad del gobierno por el Poder Ejecutivo. Así Carranza gobernó y legisló con facultades extraordinarias en calidad del Jefe del Ejército y de la administración pública constitucionales. En ese sentido, cuando Carranza terminó su mandato presidencial en mayo de 1920, concluía también una etapa política en la vida de la nación y al mismo tiempo se abría otra etapa con nuevos rumbos e instituciones.

En general, al hacer una comparación de la evolución histórica que ha vivido la administración pública en México, en las diferentes etapas que se propusieron: Independencia, Reforma,

1. Flores Caballero, op. cit., p. 172.

Porfiriato y Revolución, se puede observar que las tareas cumplidas en cada ramo de la administración, muestran el esfuerzo que se ha requerido para ir coordinando la teoría de nuestras instituciones con la práctica de nuestra vida social, por medio de una labor constante en materia de reorganización de la administración pública, misma que se ha integrado en las conquistas del progreso democrático del país. Así, al realizar la comparación de las administraciones de los distintos gobiernos expuestos, se puede obtener un conocimiento sobre las necesidades que el Poder Ejecutivo ha ido teniendo; asimismo, con las creaciones de cada Ley o Decreto en su tiempo se pueden percibir los acontecimientos políticos, económicos y sociales que dieron nacimiento a dichas Leyes o Decretos, y por tanto a las dependencias que componen la estructura administrativa.

4

**ANTECEDENTES DE LAS REORGANIZACIONES
ADMINISTRATIVAS DEL PAIS**

4. ANTECEDENTES DE LAS REORGANIZACIONES ADMINISTRATIVAS DEL PAIS

4.1. COMISION INTERSECRETARIAL (1943).

Es importante recordar nuevamente que la idea de mejorar la eficiencia de la Administración Pública ha estado presente desde las primeras disposiciones juridico-administrativo del México Independiente. pero sólo en las décadas inmediatas se hacen esfuerzos en ese sentido y a partir de 1970 se plantea la reforma administrativa como un proceso permanente y vinculado a la realidad social y a las aspiraciones nacionales. No obstante, la administración pública ha evolucionado en especial se puede decir desde 1917, debido a los principios y objetivos de la Constitución, atendiendo a las necesidades de cada época, con programas y estilos específicos a partir de los periodos sexenales, desde 1934, y de los principales responsables políticos y administrativos.

Alejandro Carrillo Castro señala lo siguiente:

"La Constitución de 1917 impuso nuevos objetivos de carácter económico y social a la Administración Pública Federal y sentó las bases para convertir al Estado Mexicano en un Estado moderno, preocupado por el mejoramiento de las condiciones generales de vida y cultura de toda la población. Posiblemente sea la de 1917 la primera transformación sistemática y global del Ejecutivo Federal del presente siglo, ya que creó la figura jurídica de los Departamentos Administrativos encargándoseles la provisión de diversos servicios comunes a todo Sector Público, tales como las adquisiciones, los abastecimientos y el control administrativo y contable".¹

1. Alejandro Carrillo Castro. La reforma administrativa en México, 4a. ed., INAP, México, 1980, v. I, p. 80.

Así, en la idea de mejorar real y conscientemente el aparato administrativo, se registraron los primeros intentos de revisión del mismo, entre ellos cabe mencionar a la Comisión Intersecretarial constituida en 1943, la cual estuvo integrada por los subsecretarios y secretarios generales de todas las dependencias del Sector Central, así como un representante de la Procuraduría General de la República. Entre otras funciones a esta Comisión se le encargó lo siguiente:

"La formulación y realización de un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el Erario y conseguir el mejor aprovechamiento de los fondos públicos".¹

4.2 CREACION DE LA SECRETARIA DE BIENES NACIONALES E INSPECCION ADMINISTRATIVA (1946).

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre de 1946, atendiendo a los estudios realizados por la Comisión Intersecretarial, encomendó a la nueva Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, lo siguiente:

1. Ibidem p. 81

"Realizar los estudios para mejorar la organización de la Administración Pública y someterlos a la consideración del Presidente de la República. Coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias, sugerir al jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública y asesorar en la materia a las entidades gubernamentales que los solicitaran".¹

El órgano operativo creado en dicha dependencia para encargarse de estas tareas fue la Dirección Técnica de Organización Administrativa, la cual si bien realizó varios análisis valiosos sobre los principales problemas de la estructura y funcionamiento del Gobierno Federal, careció del apoyo político necesario para cumplir cabalmente sus objetivos.

4.3. CREACION DE LA SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA (1958).

En 1958, la facultad de estudiar las reformas administrativas que requería el sector público en su conjunto pasó de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (que se transformó en la del Patrimonio Nacional)

1. Artículo 15 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946, y artículo 13, Fracc. VIII del Reglamento de la Ley, p. 53.

a la de la Presidencia. al crearse ésta con la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de dicho año.

El establecimiento de la Secretaría de la Presidencia en ese año, marcó el inicio jurídico de lo que se convirtió en el programa de reforma administrativa del sexenio de José López Portillo. Esta dependencia quedó encargada de recabar los datos para elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo; así como la de planeación de obras y sistemas y, proyectar y promover el desarrollo de las regiones y localidades que le señalara el Presidente de la República. Estaba facultada, asimismo, para planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, así como de coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta debiera hacerse.

Sin embargo, no fue sino siete años más tarde, en abril de 1965, que esta nueva Secretaría, una vez resuelto el funcionamiento normal de las demás áreas que tenía encomendadas por ley, decidió establecer la Comisión de Administración Pública para iniciar la promoción y coordinación de la reforma administrativa del Ejecutivo Federal.

4.4. CREACION DE LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA (1965).

Como es de nuestro conocimiento los cambios y ajustes al aparato administrativo público han existido siempre, sin embargo, podría decirse, que no es sino hasta 1965 que se inicia de una manera programada el proceso sistemático y permanente de reforma a la Administración Pública Mexicana, con la creación, dentro de la Secretaría de la Presidencia, de la Comisión de Administración Pública (CAD).

Cabe hacer mención que, al explicar las ideas que se generaron en esta etapa habría que mencionar necesariamente a quienes integraron la Comisión de Administración Pública y que fueron responsables de los planteos de la fase inicial del proceso de reforma. Esta Comisión estuvo integrada por funcionarios de la Secretaría de la Presidencia y contó con la asesoría de destacados catedráticos de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Instituto de Administración Pública. Estuvo presidida por el Lic. José López Portillo y sus miembros fueron los licenciados Julio Rodolfo Moctezuma, Emilio Mújica Montoya; Guillermo Velázquez Herrera; Carlos Tello Macías; Fernando Solana Morales y Gustavo Martínez Cabañas. Fundieron como Secretario y Secretario Técnico de la Comisión los licenciados Carlos Vargas Galindo y Alejandro Carrillo Castro, respectivamente.

Los trabajos de la CAP partían de la premisa de que la reforma administrativa debería ser entendida como un proceso permanente que requería la participación de todas las partes interesadas a fin de garantizar su éxito. Se afirmaba desde entonces que:

"Una reforma administrativa cabal, tal como se requiere para solventar las necesidades de un plan nacional de desarrollo económico y social, debe abarcar todas las áreas y niveles de Gobierno. Es necesario elevar la eficiencia administrativa y coordinar los esfuerzos de los Tres Poderes, tanto federales como estatales, de los gobiernos municipales, de los organismos descentralizados, de las empresas de participación estatal y de las demás unidades administrativas públicas...

Sin embargo, al Poder Ejecutivo Federal sólo corresponde la responsabilidad de la reforma administrativa dentro de su propia esfera. Por lo que se refiere a los otros dos poderes de la Federación y a los gobiernos estatales y municipales son esos poderes y esos gobiernos los que, por sí mismos, habrán de decidir sobre la posibilidad de una reforma administrativa en su propio ámbito."¹

Es importante señalar que la Comisión de Administración Pública funcionó de 1965 a 1970. Originalmente en ella se concibió a la reforma administrativa ligada estrechamente a la programación formal del desarrollo nacional. Este planteamiento inicial de reforma administrativa tenía que referirse a los programas básicos de gobierno, puesto que no se le concebía como un fin en sí misma, por lo cual ponía especial interés en aquellos programas vinculados directamente al logro de los

1. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, CAP, edición de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, 1977, p. 16.

objetivos de desarrollo económico y social que se señalaban dentro del plan formal que, se pensaba, habría de establecer el Gobierno Federal.

En la definición oficial de la reforma administrativa, empleada durante los dos primeros años de vida de la Comisión, se señalaba que "lo que se perseguía concretamente era elevar la capacidad administrativa de los organismos públicos para que el Gobierno pudiera realizar, de la manera más eficiente posible, la tarea que le correspondía en la elaboración, la aplicación y el control de dicho Plan Nacional de Desarrollo".¹

Ya desde entonces algunos miembros de la Comisión, particularmente Fernando Solana, advertían los riesgos de "atar la reforma administrativa a la planeación económica".²

Así pues, se sugería la posibilidad de postular que "podría haber reforma administrativa sin plan formal de desarrollo económico de nivel nacional", en virtud de que "no todos los países del mundo están en condiciones políticas y técnicas de elaborar planes de desarrollo económico que sean útiles". Se explicaba que la "experiencia de varios de ellos demuestra que no sólo es posible, sino conveniente llevar adelante las tareas

1. *Ibides*, p. 15-16

2. Fernando Solana. Los marcos de la reforma de la administración en "Revista de Administración", No 22, p. 43.

de reforma administrativa independientemente de que sea posible o no realizar las de planeación económica, aunque eventualmente ambas pueden tener objetivos comunes y evolucionar, coordinadamente, en forma paralela".¹

No obstante, la Comisión de Administración Pública adoptó como estrategia vincular la reforma con la programación económica y social. Así fue como se concibió inicialmente al Programa de Reforma Administrativa como un capítulo del "Programa de Acción del Sector Público para el periodo 1966-1970", cuya elaboración se encomendó a la Comisión Intersecretarial para la Formulación de Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social integrada por representantes de la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por acuerdo presidencial en marzo de 1965 la Secretaría de la Presidencia solicitó a todas las entidades públicas la información que serviría de base a las actividades de programación durante el periodo 1965-1970, los lineamientos de política de cada una, los problemas nacionales y regionales que tratarían de resolver, las metas por alcanzar, los medios y recursos financieros que requerirían para lograrlas y las necesidades de la población que atenderían. Mediante el análisis y discusión de los informes proporcionados por las entidades, se procedió a la formulación del mencionado "Programa de Acción del Sector Público para el periodo 1965-1970".

1. *Ibides.*

Dentro de este contexto se encomendó a la Comisión de Administración Pública como tarea inicial la de:

- 1.- "Determinar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse a su organización, a fin de coordinar mejor sus actividades y acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país;
- 2.- Introducir las técnicas modernas de organización administrativa que resulten convenientes para alcanzar este objetivo, y
- 3.- Lograr una mejor capacitación del personal gubernamental."¹

A fin de cumplir dicho objetivo la Comisión de Administración Pública acordó utilizar la siguiente metodología:

- I.- "Realización de un diagnóstico de la administración pública mexicana.
- II.- Presentación de modelos o esquemas alternativos tendientes a reformar la administración pública.
- III.-Proposición de medidas concretas, estructurales y globales para las reformas administrativas".²

Como puede observarse, la Comisión de Administración Pública contó desde un principio con ideas muy claras de lo que debía hacerse en ese campo.

1. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, op.cit., p. 16-17.

2. Ibidea.

Al término de 1967 era claro ya, que el Ejecutivo Federal había decidido no establecer formalmente un Plan Nacional de Desarrollo, atendiendo seguramente el argumento de la inconveniencia de apegarse a un lineamiento que pudiera resultar demasiado rígido ante circunstancias rápidamente cambiantes. Ello determinó que la Comisión intentase salvar la idea de la reforma administrativa alterando la concepción original de ligarla a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, convirtiendo al propio programa de reforma en el mecanismo que estableciera las condiciones instrumentales que permitiesen la elaboración de los planes y programas gubernamentales.

Como fase inicial de la nueva estrategia se decidió publicar los resultados del diagnóstico realizado de 1965-1967 por la propia Comisión, bajo el título de "*Informe sobre la Reforma de la Administración Pública*". En dicho informe se propusieron los principios fundamentales que deberían regir las reformas a la administración pública y los principales mecanismos para ejecutarlas. Igualmente, en dicho documento, se presentaron las líneas de política de la Reforma Administrativa y se hizo un análisis general de la Administración Pública en materia de organización y funcionamiento de las Secretarías y Departamentos de Estado, los sistemas de coordinación general del Gobierno Mexicano, los elementos de la administración de materiales, la administración de personal, los sistemas de planeación nacional

y de programación de las actividades del sector público, y el sistema de elaboración del presupuesto federal.

Durante sus dos primeros años de existencia la CAP realizó un diagnóstico global de la Administración Pública Mexicana, y en el informe antes mencionado se señalaron cuestiones importantes tales como:

"No se encontraron, propiamente instrumentos para la planeación administrativa encargados de estudiar y analizar la organización técnica de las actividades, para elevar la eficiencia y prever, en su caso, futuros cambios de estructura y procedimientos.

No se encontraron los reglamentos interiores en todas las dependencias. Cuando los hay, se trata casi siempre de documentos francamente obsoletos. Incluso los reglamentos interiores elaborados más recientemente adolecen de un grave vicio: quieren abarcarlo todo. Pretenden ser un manual de organización de la secretaría o departamento de Estado, un manual de algunos puestos principales de la dependencia. Y es imposible que un solo documento, que además se ha confeccionado de una manera empírica, pueda sustituir a los diferentes instrumentos que recomiendan las técnicas administrativas. En ningún caso había los elementos administrativos modernos que requiere un gran organismo público".¹

Una vez analizada la información del diagnóstico efectuado y detectados los principales problemas concernientes a la organización y funcionamiento de la administración pública, la CAP recomendó que la reforma administrativa se realizase por medio de un proceso participativo, en el cual cada una de las

1. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, op.cit., pp. 26-31

dependencias y unidades administrativas quedase encargada, en primer instancia, de programar y evaluar su propia reforma dentro de los lineamientos generales fijados por la CAP. A estas reformas internas de cada dependencia se les denominó desde entonces como "microadministrativas". A su vez la CAP promovió la formación de diversos mecanismos participativos, tanto internos como interinstitucionales para analizar y en su caso instrumentar el programa global de reformas "macroadministrativas" del Gobierno Federal.

Asimismo, dicho informe contiene un análisis por sectores de la Administración Pública Mexicana, algo que se tuvo por novedoso en el proceso de reforma y que ya en 1967 la CAP planteara con tanta precisión. En efecto en el informe mencionado, ya se consideraban los dos aspectos constitutivos de la Administración Pública Federal: las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales. La CAP denominaba a las primeras "ramos para la planeación y el despacho de los negocios administrativos" y a las segundas, organismos descentralizados y empresas de participación estatal "con propósitos señalados específicamente".

En relación con los aspectos más concretos de la sectorización de la Administración Pública Federal, la CAP recomendó en 1967 lo siguiente:

"Como los trabajos de la Comisión de Programación del Sector Público agrupan los programas de actividades en diversos sectores, se estima que para lograr la mayor coordinación entre la Comisión de Programación del Sector Público puede

ser adoptado tal agrupamiento y su clasificación en subsectores. con el fin de completar el análisis que se ha iniciado en materia de planeación económica con el estudio de los instrumentos administrativos correspondientes. para:

1) Agrupar y clasificar, por sectores de actividad nacional, a las secretarías y departamentos de estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, especialmente aquéllas que se consideran de mayor importancia para el desarrollo del país...

2) Analizar, dentro de cada sector, las funciones que desempeñan las diversas entidades, y si éstas se encuentran distribuidas adecuadamente; sus sistemas de proyección; sus procedimientos de ejecución; sus interrelaciones; la clase de actos que ejercen, etc.

3) Localizar los puntos estratégicos de la actividad administrativa en cada sector, y analizar los impedimentos para el debido desarrollo de dicha actividad.

4) Completar lo anterior con el análisis de las comisiones intersecretariales y las multidependientes, en pos de idénticos propósitos.

5) Proponer lo necesario con el fin de que la organización administrativa responda con mayor precisión a las finalidades que se persiguen con la programación, por sectores, de la actividad del sector público.

6) Orientar los sistemas de coordinación y comunicación, capacitación de personal y presupuesto-programa, en función de la integración por sectores.

La realización de estas tareas se ha iniciado ya por parte de la Comisión de Administración Pública, para alcanzar las metas que señala el programa de la Reforma Administrativa que se propone, y sólo queda un camino: continuar esa labor con mayor intensidad".¹

No fue casual la gran coincidencia que existió entre lo que proponía dicho informe y lo que constituyó la parte fundamental de la Reforma Administrativa, ya que el entonces Presidente de la Comisión de Administración Pública fue Presidente de México.

1. Colección: Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana; Serie: A) Documental, Núm. 1, CAP 1967, Presidencia de la República, CGEA, México, 1977, p. 63.

En aquellos años nadie discutía la importancia de ligar el programa de Reforma Administrativa a la planeación del desarrollo económico y social del país. Sin embargo, sin los tropiezos y las dificultades a que se enfrentaba el proceso de planeación, hubieran impedido el avance finalmente logrado por el programa de Reforma Administrativa. Sin desconocer esta relación de dependencia, pero considerando que la capacidad para planificar del Gobierno Federal no era del todo adecuada, se optó por desarrollar prioritaria e independientemente el programa de Reforma Administrativa con propósitos de dotar a la Administración Pública Federal de la estructura que la habilitara para conducir sus actividades dentro de un sistema integrado de planeación.

Esta decisión fue razonable y los avances que en materia de diagnósticos administrativos y de líneas de política fueron recomendados, sirvieron en gran medida al programa de Reforma Administrativa puesto en marcha en el sexenio de José López Portillo.

Se puede considerar que en dicho documento se recogen muchas de las ideas que fundamentaron el programa de reforma. Por ejemplo, la preocupación de contemplar los problemas de la administración pública con una visión global y no sólo dependencia por dependencia, lo que permitió la incorporación de los criterios programáticos y sectoriales a las tareas de reforma.

El informe, pues, que rindió la Comisión de Administración pública fue a modo de un diagnóstico. Un diagnóstico con el que se calificó las tradicionales funciones administrativas: "planeación, organización, integración, control", el funcionamiento de las distintas entidades, tanto las del sector centralizado como las del sector descentralizado.

De esta manera la Comisión de Administración Pública se abocó a determinar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse al aparato administrativo para acelerar el desarrollo económico y social del país, introducir mejoras en las técnicas de organización administrativa y lograr una mejor preparación del personal gubernamental.

Fue así como se generaron los primeros mecanismos de participación en la reorganización de la administración pública, convocados por la Secretaría de la Presidencia para analizar los aspectos fundamentales de la administración pública. Los esfuerzos en este sentido desde un principio estuvieron encaminados a procurar que no se desgastara ni se eliminara la idea de la necesidad de una reforma administrativa aún cuando no se contara con un apoyo decidido para llevarla a cabo. Se puede considerar que dicho objetivo se cumplió cabalmente, puesto que muchas de las sugerencias que la Comisión de Administración Pública entregó a la nueva administración no sólo fueron continuadas sino apoyadas totalmente y en todo sentido.

4.5. COMISIONES INTERNAS DE ADMINISTRACION (CIDAS-1971)

Es importante mencionar que desde su designación como candidato a la Presidencia de la República, el licenciado Echeverría manifestó en múltiples ocasiones su convicción de que el país necesitaba elevar todos sus niveles de productividad, especialmente en lo relativo a la acción gubernamental, de la cual depende (en cierta medida) la eficiencia de los sectores social y privado. Anunció entonces que continuaría la tarea de reforma administrativa emprendida por el régimen anterior.

Es interesante mencionar que siendo Presidente, Luis Echeverría, éste convocó a una reunión de trabajo para determinar las medidas que su gobierno habría de establecer en el terreno de la reforma administrativa. Escuchó las opiniones de quienes tenían a su cargo responsabilidades directamente vinculadas con las tareas de reforma, así como de quienes habían formado parte de la Comisión de Administración Pública, y decidió establecer, de una manera institucional y obligatoria, las Unidades de Organización y Métodos en todas las dependencias del sector público.

Fue así como se decidió que dichas Unidades sólo podrían tener un efecto adecuado si se les enmarcaba dentro de un mecanismo de participación en el que estuvieran representados

tanto los titulares como las principales unidades operativas de cada dependencia. De esta manera se establecieron las Comisiones Internas de Administración (CIDAS).

El 28 de enero de 1971, por acuerdo presidencial, se fijaron las bases de la reforma administrativa del Ejecutivo Federal para el sexenio de Echeverría. La Comisión de Administración Pública fue substituida por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, para encargarse de la coordinación global y los trabajos de reforma administrativa. Pocos días después, el 11 de marzo de ese mismo año, un nuevo acuerdo presidencial ordenó establecer en cada dependencia una "*Unidad de Programación (UP)*" que permitiera vincular las tareas de reforma administrativa con los objetivos y metas, tanto de cada dependencia como del sector público en su conjunto.

Con este marco de referencia y con la base jurídica de los acuerdos mencionados, la Dirección General de Estudios Administrativos se dio entonces a la tarea de elaborar las "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal para 1971-1976".

Dicho documento recogía los diagnósticos y las investigaciones elaboradas por la Comisión de Administración Pública, pero incorporaba ya las sugerencias y recomendaciones

que la administración de Luis Echeverría empezaba a generar. Las "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976", publicadas por la Secretaría de la Presidencia en 1971, establecieron el Plan Global de Reforma. En él se pretendía garantizar que la revisión interna de cada institución o entidad pública se llevara a cabo tomando en cuenta los criterios y las medidas, que paralelamente, se debían de intentar tanto a nivel de los sectores económicos como de los sistemas generales de apoyo de la administración pública en su conjunto.

5

LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1976

5. LA REFORMA ADMINISTRATIVA DE 1976.

Tomando en cuenta las experiencias recogidas a partir de 1965, se inició un proceso de reforma integral que abarca todos los niveles de la Administración Pública Federal. El Ejecutivo Federal, el entonces Presidente de la República José López Portillo, consideró que la realización de un cambio profundo en las estructuras y sistemas de la Administración Pública era indispensable debido a las circunstancias del país, a fin de contar con un instrumento eficiente que contribuyera a la consecución de las metas de justicia social y desarrollo económico, dentro del marco de libertades garantizado por el ordenamiento constitucional de 1917 y preparar así a la Administración para el futuro.

A finales de 1976, el Presidente de la República decidió reorganizar al Gobierno para poder, en los hechos, organizar al país. Pero es preciso puntualizar que este paso fundamental no obedeció simplemente a una decisión de coyuntura. Descansa sobre la base de varios años de trabajos constantes a partir del establecimiento, en 1965, de la Comisión de Administración Pública, presidida por José López Portillo (como ya se ha mencionado), dentro de las diversas funciones que desempeñó entonces en la Secretaría de la Presidencia.

Así, el Informe sobre la Administración Pública Federal sirvió de base para los trabajos de reforma institucionalizados a partir de 1971 a través de diversas disposiciones jurídicas. En esta época se publicaron también las "Bases para el Programa de Reforma Administrativa Federal 1971-1976" y se definió un modelo de análisis, se completaron los diagnósticos, se elaboró un programa global con lineamientos de estrategia para su implantación y con instrumentos legales y orgánicos para avanzar en la reforma.

Con estos antecedentes y con base en el Programa de Gobierno esbozado el 10 de diciembre de 1976 por el Presidente José López Portillo, la reestructuración iniciada en ese sexenio, pudo caracterizarse como una reforma administrativa para el desarrollo económico y social que tuvo como eje la programación, que procuró respaldarse en el personal idóneo, eficiente y honesto y que se propuso fortalecer la organización respetando y fortaleciendo las funciones legislativa y judicial, así como los derechos regionales que entraña el régimen federal.

El ex-presidente de la República, José López Portillo, al hablar de los fines y objetivos de la reforma administrativa, señala que "la reorganización tiende a convertirse en una compleja estructura burocrática actual, en una donde se precisen responsabilidades, se corte la duplicidad de funciones y las decisiones fluyan de manera rápida y eficiente hasta convertirse

en hechos". señala también que "los fines que persigue la reforma administrativa para el desarrollo que habremos de emprender son: eficiencia y honestidad".¹

Para Alejandro Carrillo Castro, la reforma administrativa debe ser entendida "como un proceso permanente, como un proceso que persigue incrementar la eficiencia y eficacia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado";² en ese sentido, señala que el proceso de reorganización administrativa está estrechamente vinculado con la evolución general de la administración pública mexicana y en particular con el desarrollo que tuvo a partir de 1965.

De esta manera, la reforma administrativa, se convierte en un programa prioritario para la administración de López Portillo, y así lo señaló él mismo desde el inicio de su mandato, en el discurso de toma de posesión: "para las políticas que hemos expuesto, requerimos reorganizar la administración, para reorganizar al país."³

1. Reforma administrativa, Cuadernos de Filosofía Política, núm. 19, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1979, p. 9.

2. Alejandro Carrillo Castro. La reforma administrativa en México, INAP, México, 1973, p. 67.

3. Reforma administrativa, Cuadernos de Filosofía Política, núm. 19, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1979, p. 6.

La reforma administrativa planteada por el régimen de José López Portillo, fue concebida como el medio idóneo para hacer frente a graves problemas de diversa naturaleza. Los grandes vicios y distorsiones que se había acumulado la administración pública no le permitía responder con eficiencia y oportunidad a los reclamos sociales: el costo político de la ineficiencia gubernamental resultaba superior al que implicaba una reforma administrativa de gran alcance, lo cual motivó significativamente en la decisión de reestructurar a fondo la organización y funcionamiento del gobierno federal.

Con base en lo anterior, es de vital importancia señalar los objetivos globales del Programa de Reforma Administrativa 1976-1982, mismos que fueron los siguientes:

- a) Organizar al Gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la honestidad y la congruencia en las acciones públicas.

- b) Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.

- c) Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.

- d) Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal (respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles del Gobierno) propicie, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los Poderes Legislativo y Judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país:

- e) Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus programas.¹

1. Presidencia de la República. Bases jurídicas de la reforma administrativa del gobierno federal, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1977, p. 37.

Los objetivos mencionados, producto de una amplia concepción que incluye consideraciones de orden político, económico y social y que surgen del análisis y estudio sistemáticos de la realidad nacional, se han sustentado en la promulgación de nuevas normas que garantizan la legitimidad y las seguridad propias de un Estado de Derecho. Para dar cause legal a los aspectos sustantivos de la reforma, se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que vino a ser el instrumento básico y rector para la ordenación integral del aparato administrativo.

Dentro de este contexto es interesante observar el primer objetivo global, el de organizar al Gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas era necesario programar las acciones de reforma a la Administración Pública Federal, con miras a que constituyesen un proceso institucional permanente, articulado y participativo que, dentro de un marco global de congruencia, corresponsabilizara a los titulares de las dependencias centrales y de las entidades paraestatales de los proyectos específicos que les corresponden, y que permitiera al Jefe del Ejecutivo la programación global y la evaluación permanente de los resultados obtenidos, a fin de que la administración pública pudiera transformarse en un instrumento eficaz, apto para garantizar la eficiencia y la coherencia de las acciones que integren los

planes nacionales y sectoriales de desarrollo económico y social y capaz de atender las prioridades fijadas por el Jefe del Ejecutivo.

Todo ello implicaba "convertir a cada dependencia y entidad de la Administración Pública Federal en un instrumento con responsabilidades claramente establecidas, de manera que se evitase la duplicación de funciones y se aseguraba que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que el país demanda".¹

Lograr esta transformación exigía contar con instrumentos legales que previeran el cumplimiento de los siguientes propósitos: a) simplificar estructuras y precisar responsabilidades a las dependencias centralizadas; b) evitar duplicaciones; c) regularizar las dependencias cuya organización resultaba discutible, desde el punto de vista del derecho administrativo, estableciendo claramente los conceptos y bases para el debido funcionamiento tanto de la administración centralizada como paraestatal; d) racionalizar al máximo las concurrencias y equilibrar funciones; e) instituir que el gasto público se presupueste con base en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución² y propiciar la oportuna evaluación de resultados; f) promover la eficiencia y honestidad en la ejecución de las tareas gubernamentales; g) permitir al Titular del Ejecutivo convocar a reuniones de Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos

1. Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de La Administración Pública Federal.

2. Artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Administrativos por sectores, para definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública Federal; establecer la organización sectorial, para efectos de coordinación programática,¹ i) adscribir la coordinación de los programas de reforma administrativa y de evaluación de resultados de la Administración Pública Federal, en su conjunto, directamente bajo la responsabilidad del Presidente de la República.²

Es así como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal aprobada por el Congreso de la Unión a iniciativa presidencial, y publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976, dio sustanciales respuestas a los anteriores requerimientos. Consiquiendo una importante simplificación de estructuras y precisión de responsabilidades, lo que a su vez permitió superar en gran parte las duplicaciones que contenía la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

La Ley Orgánica no sólo integró funciones que en forma dispersa atendían diferentes dependencias, sino que por primera vez, reguló en un ordenamiento matriz (por así llamarlo para distinguirlo de las disposiciones particulares derivadas de él), tanto a las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, como a los organismos descentralizados, las

1. Artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

2. Artículo 90 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

La expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, significó la realización de cambios macroestructurales, que reclamaba con urgencia la Administración Pública y que constituyeron el arranque hacia una organización administrativa más racional, dotada de los instrumentos necesarios para garantizar su eficacia.

Es importante mencionar que el informe que publicó la Comisión de Administración Pública sobre el estado en que se encontraba la administración mexicana, se constituyó en un documento de gran valía, a partir del cual se inicia un proceso sistemático y programado de reforma administrativa que adquiere su mayor concreción en 1976, al ser convertido en uno de los programas prioritarios del gobierno federal.

Así pues, el régimen del Presidente López Portillo planteó una reorganización integral y a fondo de la administración pública, como condición previa para organizar al país. De esta manera, en dicho periodo gubernamental, se inició la ejecución de diversos cambios y reformas en todos los ámbitos de la administración, con el propósito de eliminar duplicaciones funcionales y convertir al aparato administrativo público en un

instrumento que fuera eficiente promotor del desarrollo económico y social del país. Y poco después fue como entró en vigor la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que fue el instrumento rector de todo el proceso, como ya se mencionó.

Considero que la Ley Orgánica, a diferencia de las anteriores leyes de secretarías y departamentos de Estado, constituyó una regulación integral de la administración pública federal, dado que establece las bases de su organización y determina sus elementos y funciones tanto en el nivel global como en el específico de cada dependencia. Así la Ley Orgánica expresamente establece a las secretarías de estado y departamentos administrativos con sus respectivas funciones correspondiendo al reglamento interior de cada dependencia la definición de las funciones de las diversas unidades internas de las propias dependencias, las cuales se adscriben a los principales funcionarios mediante acuerdos internos de los titulares de los ramos.

En ese sentido la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal introduce importantes modalidades jurídico-administrativas, entre las cuales pueden citarse las siguientes:

- a) Establece las bases de la organización administrativa y funcional de la administración pública centralizada y paraestatal:

- b) Dispone que la creación de los departamentos administrativos será por medio de ley del Congreso con igual rango que las secretarías de Estado, y que sus titulares también están jurídicamente obligados a informar al Congreso cuando éste así lo requiera;
- c) Especifica la organización administrativa interna que deberán adoptar las dependencias del Ejecutivo Federal, deslindando el ámbito que para tal efecto corresponde al reglamento interno y al manual de organización administrativa;
- d) Regula la delegación de facultades y el funcionamiento de los órganos administrativos desconcentrados;
- e) Impone la necesidad de que las dependencias del Ejecutivo conduzcan sus acciones en forma programada, para lo cual deberán establecer sus correspondientes servicios administrativos en las diferentes áreas: planeación, control, vigilancia, contabilidad, gestión de personal, administración financiera y de recursos materiales, entre otras;
- f) Reconoce la calidad jurídica de órgano gubernamental a la Presidencia de la República y regula la existencia de diversas unidades administrativas adscritas directamente a ella, para asuntos de administración

gubernamental interna. de análisis y asesoría jurídicos, desarrollo de zonas deprimidas y grupos marginados. entre otros:

- g) Norma el funcionamiento del gabinete presidencial en pleno y por sectores. así como de las comisiones intersecretariales para la coordinación administrativa y programática de la administración en su conjunto.
- h) Introduce la figura de la sectorización para ejercer un mayor control sobre las empresas y organismos públicos en el campo de la administración paraestatal.
- i) Señala las bases de la coordinación administrativa entre la administración pública federal y las administraciones locales o estatales.¹

En suma, la Ley Orgánica se encarga de regular la organización y el funcionamiento de la administración pública federal en su conjunto: establece las partes que la integran (administración pública centralizada y paraestatal); determina también las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos, asignándoles responsabilidades; y, establece la base de regulación de los organismos descentralizados y empresas

1. Véase la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Presidencia de la República, México, 1976.

de participación estatal. Asimismo, contiene las principales funciones de apoyo global que la administración debería realizar en todas las dependencias y entidades.

Como puede observarse, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, constituyó el pilar fundamental en las acciones del gobierno federal. Sin embargo, es insoslayable que dicha ley fue producto de innumerables esfuerzos en materia de planeación de programas con miras a mejorar la organización administrativa del país: asimismo no se puede dejar a un lado las inquietudes políticas, económicas y sociales que reclamaban, a través del tiempo y de la marcha, reformas, verdaderas innovaciones en el área administrativa para que pudieran responder eficazmente a las necesidades apremiantes de México.

CONCLUSIONES

La historia de la evolución de la administración pública mexicana, muestra como desde sus inicios, se han llevado a cabo diversos intentos por crear mecanismos para el estudio y mejoramiento de la actividad administrativa con miras a introducir reformas, tanto en el ámbito y responsabilidad de cada dependencia, como en el sector público en su conjunto.

Puede decirse que desde el inicio de la vida independiente de nuestro país, se han establecido jurídicamente los instrumentos necesarios para garantizar la adaptación oportuna del aparato administrativo estatal a las cambiantes e imprevisibles situaciones que habría de enfrentar en el cumplimiento de sus atribuciones y objetivos.

Asimismo, como resultado de los distintos movimientos político-sociales que se han suscitado en el curso de nuestra historia, ya como país independiente, se han generado cambios importantes en el número y complejidad de las atribuciones que el pueblo mexicano ha ido encomendando a las dependencias de la administración pública. Estos cambios han señalado a la administración pública, los medios más idóneos para alcanzar los objetivos de los planes y programas de reordenamiento administrativos.

Los cambios administrativos han existido casi siempre y seguirán ocurriendo en el futuro. Pero por no haberse contado con un mecanismo para coordinar de una manera deliberada dichas modificaciones, a lo largo del tiempo, se fueron acumulando transformaciones descoordinadas que, en ocasiones, duplicaron o contradijeron los objetivos, las políticas y las funciones de otras dependencias y organismos públicos ya existentes.

La revisión somera y escueta de las reorganizaciones administrativas en la administración pública realizada desde la época de la Independencia hasta 1976, en el presente proyecto de investigación, revela que casi siempre resultaron aisladas dichas reorganizaciones. No se mantuvo una relación de continuidad entre ellas y, generalmente, no alcanzaron a ser instrumentos de una manera completa, dado que los cambios de gobierno no permitían seguir con los mismos proyectos de administraciones anteriores debido a la coyuntura y a las necesidades históricas y sociales que esas épocas planteaban. En ese sentido los propósitos de hacer de una administración pública, una administración moderna, ágil y eficaz, que sirviera mejor a los intereses del país, no era labor de unas semanas ni de unos meses, era una tarea conciente de estudio y preparación que abarcaría años y que requería de la participación de todos, tanto de los particulares como de los servidores públicos. Por tanto

toda reforma administrativa no puede ejecutarse de un día para otro, dado que es una labor permanente de mejoría para garantizar la realización de los programas que requiere cada etapa del país.

Sin embargo, estos intentos de ordenamiento en la administración pública, tuvieron el principal problema de afrontar fue la falta de apoyo y de la carencia de órganos o mecanismos técnicos apropiados para estudiar e implantar las medidas propuestas, así como para propiciar una eficaz participación de todos los niveles de la administración en el proceso de formulación y realización de las mismas.

Así pues, México requería una administración pública con características definidas, acordes a la realidad y a las aspiraciones nacionales, una reforma que debiera tender, cada vez mayor precisión, a que las instituciones públicas cumplieran mejor sus objetivos, atribuciones y funciones.

De esta manera, puede afirmar que la reforma administrativa surge del reconocimiento de que las instituciones, las estructuras y los procedimientos establecidos no resultan idóneos para el cumplimiento de los objetivos sociales. De allí que la reforma administrativa no se produjera en el vacío en virtud de

que formó parte del proceso global de cambios sociales, en cuya promoción y orientación participó en forma destacada el gobierno. Por ser la reforma una transformación que requiere ser necesariamente creada.

La creciente complejidad del aparato administrativo ha propiciado también un desconocimiento generalizado de muchas de las tareas del sector público, así como de la naturaleza y objetivos de algunos organismos que lo integran.

El aparato administrativo ha cumplido una serie larga de funciones, entre las cuales ha destacado la de mantener la cohesión de la sociedad. Esto no es, sin embargo, estático en el tiempo, ya que las formas administrativas han estado condicionadas históricamente.

Así ha sido como las instituciones públicas se han multiplicado a medida que se ha hecho imperativa una mayor participación del Estado en los fenómenos económicos y sociales. Esto ha provocado en México, un verdadero enmarañamiento estructural que ha desenvocado en duplicaciones de funciones, desperdicio de recursos, etc. El costo social, económico y consecuentemente político de este estado de cosas puede comprometer gravemente la estabilidad de una nación.

Este fenómeno en la medida en que se refleja un crecimiento acelerado y confuso del aparato administrativo, hace obligatorio un esfuerzo de reordenamiento global, es decir, de la reforma administrativa. En ese sentido, la reforma administrativa no fue fruto de voluntades subjetivas o circunstancias coyunturales, sino necesidad categórica de un momento histórico dado.

Así pues, la reforma administrativa buscó garantizar la realización de los programas que se pusieron en marcha, mediante la coordinación de esfuerzos y el uso racional de los recursos humanos y materiales. También, dicha reforma, logró avanzar sobre obstáculos y resistencias, y que no obstante siguió adelante para que la administración pública fuera agente efectivo de los cambios que se realiza en el país y de los que se proyectan para el porvenir.

Cabe recordar que uno de los primeros intentos por realizar estudios sobre la eficiencia de los servicios públicos, fue en 1943, cuando se estableció una Comisión Intersecretarial de carácter permanente para los mismos efectos. Cuatro años más tarde se creó, en la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la Dirección de Organización Administrativa. Esta Dirección estuvo encargada de efectuar estudios y de recomendar planes al Jefe del Ejecutivo para mejorar la Administración

Pública. Si bien esta unidad realizó análisis valiosos sobre los principales problemas de la estructura y funcionamiento del gobierno federal, no contó con el apoyo adecuado para cumplir cabalmente los objetivos que tenía señalados.

En 1958, la facultad de estudiar las reformas administrativas que requería el sector público pasó a la Secretaría de la Presidencia, la que, en 1965, estableció la Comisión de Administración Pública. Por considerar imposible resolver todos los problemas que implicaba una reforma administrativa a fondo, a partir de una unidad central de estudios y decisiones encomendada a un pequeño grupo de trabajo, se recomendó que, en cada entidad gubernamental, se estableciera una unidad a la que convencionalmente se llamó "Organización y Métodos" (UOM).

Se pudo advertir que día con día, y que de una etapa a otra se identificaban con mayor claridad una serie de importantes funciones de carácter general que cruzaba a toda la administración, como son la planeación, programación y presupuestaciones económicas y sociales principalmente. En ese sentido la programación gubernamental (planes, programas de desarrollo, leyes) constituyó la herramienta fundamental para conducir en forma ordenada y orientada a las tareas públicas. Asimismo dicha programación fue el medio que garantizó la continuidad de las acciones del gobierno, mismos que requirieron de tiempo y de esfuerzo permanente, dado que el gobierno federal

estaba preparado para realizar las adecuaciones que se requirieran con el fin de corregir las fallas detectadas y obtener los frutos plenos de la reforma.

Así pues, es preciso reconocer a pesar de muchos intentos en materia de reorganización administrativa, finalmente en el periodo de López Portillo no existía en México una cultura administrativa plenamente desarrollada que facilitara la conducción programada de las tareas públicas, lo cual implica una gran disciplina que se adquiere a lo largo y ancho de todo un proceso de carácter permanente.

En ese sentido, la reforma administrativa que se integró en un vasto proyecto de modernización al que convocó José López Portillo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aspiró a erradicar los flagrantes desequilibrios sociales, para que llegara al conjunto de la población los beneficios del desarrollo económico, tecnológico, científico y cultural, que buscaba asimismo, incorporar a las masas los procesos políticos de la nación. El Jefe del Ejecutivo estaba convencido de que era posible realizar un esfuerzo trascendente en esta etapa del desenvolvimiento institucional de México.

Así, se puede afirmar que, una de las características más importantes del Programa de Reforma Administrativa mexicano, emprendida por López Portillo, fue la continuidad que se manifestó al haber logrado mantener, desde sus inicios (1965) y a

lo largo de tres sexenios (Díaz Ordaz, Echeverría Álvarez y López Portillo) su propósito original, su metodología básica y su carácter de esfuerzo permanente del gobierno.

Si bien es cierto que las medidas más radicales y ambiciosas que se recomendaron desde 1967, en el informe de la Comisión de Administración Pública, sólo se pudieron llevar a cabo durante el gobierno de José López Portillo. No puede desconocerse que tales medidas se basaron y fueron el resultado en gran parte de los esfuerzos realizados a lo largo de los últimos lustros por el gobierno federal.

Probablemente una de las exigencias más importantes que se planteó la reforma administrativa, fue contar con adecuados procedimientos de coordinación administrativa de las diferentes instituciones públicas, ya que la solución no era centralizar sino coordinar el ejercicio de las funciones de las dependencias, a fin de evitar desperdicios de recursos y pérdidas de tiempo.

Por tanto, se puede entonces concebir a la reforma administrativa como una función gubernamental permanente de administración interna, que consiste en la planeación y revisión sistemática y programada de los cambios administrativos para garantizar el crecimiento ordenado de administración pública federal y el mejor cumplimiento de sus funciones.

Finalmente, cabe destacar que lo importante de la transformación del aparato administrativo público del gobierno mexicano, ha sido que los rendimientos esperados en el corto y mediano plazo, han sido esfuerzos respaldados en la capacidad y en la sensibilidad de los responsables de todos los niveles administrativos. De estos requisitos depende, en gran medida, que el país esté preparado desde el punto de vista de una organización y de sus instrumentos administrativos, para hacer frente a los desafíos que le depara la última parte de nuestro siglo.

México D.F., Diciembre de 1992.

BIBLIOGRAFIA

- Althusser. Luis. Ideología y aparatos ideológicos del Estado. Ediciones Quinto Sol, México, 1987.
- Bobbio Norberto y Nicola Matteucci. Diccionario de política, 6a. ed., Siglo XXI eds., México, 1988.
- Camacho Solís, Manuel. El futuro inmediato en: La clase obrera en la historia de México. 7a. ed., Siglo XXI eds., México, 1989.
- Carrillo Castro, Alejandro. La reforma administrativa en México. 2a. ed., INAP, México, 1975, Vols. I, II y III.
- Camp, Roderic A. Los líderes políticos de México, su educación y reclutamiento, FCE, México, 1983.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. Experiencias nacionales en reforma administrativa, primer coloquio, México, 1979.
- Comisión de Administración Pública. Manual de Organización del Gobierno Federal 1969-1970, Secretaría de la Presidencia, México, 1969.
- Comisión de Administración Pública. Manual de Organización del Gobierno Federal 1973-1974, Secretaría de la Presidencia, t. 1., México, 1973.
- Cosío Villegas, Daniel. El sistema político mexicano, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México, 1972.
- Chanes Nieto, José. Control político de la administración pública en: Revista de Administración Pública, No. 24, México, 1973.

- D'Hansen, Roger. La política del desarrollo mexicano, 17a. ed., Siglo XXI eds., México, 1988.
- Etzioni, Amitai. Organizaciones modernas, tr. al español por Carlos Moreno Cañadas, UTEHA, México, 1972.
- Fernández Santillán, José. Política y administración pública en México, INAP, México, 1980.
- Flores Caballero Romeo. Administración y política en la historia de México, 2a. ed., FCE-INAP, México, 1988.
- Franken, Tjerk y Luis García Cárdenas. Política y administración pública, FCPyS-UNAM, México, 1973.
- Furtak, Robert K. El partido de la revolución y la estabilidad política en México, UNAM, 1974.
- González Casanova, Pablo. La democracia en México, 17a. ed., Era, México, 1986.
- Gramsci, Antonio. La política y el estado moderno, 5a. ed., Premia, México, 1985.
- Gramsci, Antonio. Escritos políticos (1917-1933), 3ra. ed. modificada, Cuadernos de Pasado y Presente, México, 1987.
- Guerrero, Omar. Teoría administrativa de la ciencia política, UNAM, México, 1982.
- Instituto Nacional de Administración Pública. Ponencias de México al XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, México, 1974, v. 4.
- Instituto Nacional de Administración Pública. Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas, INAP, México, 1975.

Leemans, Arne (comp.). Cómo reformar la administración pública, tr. del inglés por Luis García, FCE, México, 1982, {1a. reimpr. de la 1a. ed. de 1977}.

Leyes y Códigos de México. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Col. Porrúa.

Levy Daniel y Gabriel Székely. Estabilidad y cambio, paradojas del sistema político mexicano, El Colegio de México, México, 1985.

López Alvarez, Francisco. La administración pública y la vida económica de México, 2a. ed. corr. y aum., Editorial Porrúa S.A., México, 1956.

López Portillo, José. Reforma administrativa, Cuadernos de filosofía política, núm. 19, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1979.

Lourau, René. El análisis institucional, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1970.

Martínez Cabañas, Gustavo. Bases para una reforma administrativa, en: Revista de Comercio Exterior, Nov. 1966.

Mayntz, Renate. Sociología de la administración pública, Alianza Universidad, Madrid, 1985.

-----Sociología de la organización, Alianza Editorial, Madrid, 1972.

Mijares Palencia, José. El gobierno mexicano, su organización y funcionamiento, Secretaría de la Presidencia-Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1976.

Moreno Rodríguez, Rodrigo. La administración pública federal en México, UNAM, México, 1980.

Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la administración pública, FCE, México 1986, {7a. reimpr. de la 1ra. ed. de 1954}.

Nelson Coutinho, Carlos. Introducción a Gramsci, Era, México, 1986.

Pardo, Ma. del Carmen. La modernización administrativa en México, El Colegio de México, México, 1991.

Pichardo Pagaza, Ignacio. Reflexiones sobre el propósito y el método de la reforma administrativa en: Revista de Comercio Exterior. Nov. 1966.

-----10 años de planificación y administración pública en México (ensayos), INAP, México, 1974.

Poulantzas, Nicos. Estado, poder y socialismo, 7a. ed., Siglo XXI eds., México, 1987.

-----Las clases sociales en el capitalismo actual, 8a. ed., Siglo XXI eds., México, 1985.

-----Poder político y clases sociales en el capitalismo actual, 25a. ed., Siglo XXI eds., México, 1990.

Presidencia de la República. Bases jurídicas de la reforma administrativa del gobierno federal, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1977.

Presidencia de la República. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, 1976.

Rives Sáchez, Roberto. Elementos para un análisis histórico de la administración pública federal en México 1821-1940, INAP, México, 1984.

Rodríguez Reyes, Alvaro. Administración del sector público, Herrero Hermanos-Sucesores S.A., México, 1970.

Ruiz Massieu, José Francisco. Estudios jurídicos sobre la nueva administración pública mexicana, Editorial LIMUSA S.A., México, 1981.

Saldivar, Américo. Ideología y política del estado mexicano (1970-1976), Siglo XXI eds., México, 1988.

Serra Rojas, Andrés. Derecho administrativo, 6a. ed., Editorial Porrúa S.A., México, 1974, t. 1.

Serrano Migallón, Fernando. El particular frente a la administración, INAP, México, 1977.

Stanley Ross y Luis Cabrera. ¿Ha muerto la revolución mexicana?, 3ra. ed., Premia Editora, México, 1981.

Secretaría de la Presidencia. Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores extranjeros), Col.: fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, Serie: B) Bibliográfica num. 4, México, 1976.

Secretaría de la Presidencia. Aportaciones al conocimiento de la administración federal (autores mexicanos), Col.: fuentes para el estudio de la administración pública mexicana, Serie B) Bibliográfica num. 5, México, 1977.

Secretaría de la Presidencia. Avances en la desconcentración administrativa federal, Boletín de Estudios Administrativos no. 6, México, 1976.

Secretaría de la Presidencia. La reforma administrativa federal función participativa, México, 1976.

Solana, Fernando. Los marcos de la reforma de la administración en "Revista de Administración", No. 22.

Uvalle Berrones, Ricardo. El gobierno en acción, FCE, México, 1984.

Vernon, Raymond. El dilema del desarrollo económico de México, Ed. DIANA S.A., México, 1986.

Zorrilla Martínez, Pedro, Mario Martínez (et. al.). La administración pública federal, FCPyS-UNAM, México, 1972.