

ANTECEDENTES Y COMENTARIOS A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

LIC. JOSÉ A. GONZÁLEZ FERNÁNDEZ

*Profesor de Derecho Administrativo
en la Escuela Libre de Derecho y
Profesor de Régimen de la Administración
Pública Federal en la Universidad
Autónoma Metropolitana*

I. ANTECEDENTES

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en vigor desde el 1o. de enero de 1977, además de ser un ordenamiento legal que organiza el mecanismo más importante del Poder Ejecutivo, es el eje mismo del programa de reforma administrativa en México. En efecto, la nueva Ley, lejos de haberse publicado como otro conjunto de disposiciones jurídicas más, ha sido enmarcada en un plan nacional muy ambicioso, alrededor del cual se irán expidiendo, necesariamente, otras disposiciones complementarias. Ciertamente, desde 1965, año en que se estableció la Comisión de Administración Pública dentro de la Secretaría de la Presidencia al través de un acuerdo verbal del Secretario, se le encomendó a esta Comisión el cumplimiento de la fracción IV del artículo 16 de la Ley de Secretarías de Estado de 1958 y que tenía por objeto "Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública y estudiar las modificaciones que a ésta deban hacerse". Esta facultad implicaba:

- a) Coordinar la acción y el proceso del desarrollo económico del país con una justicia social.
- b) Introducir dentro del aparato gubernamental, técnicas de organización administrativa de la que resultarán estructuras convenientes para alcanzar objetivos futuros.
- c) Obtener una mejor preparación del personal de gobierno.

Igualmente, esta Comisión debía de proponer reformas a la legislación y consecuentemente nuevos métodos administrativos.¹ A partir de la creación de dicha Comisión, podríamos establecer los antecedentes inmediatos

de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como instrumento rector de todo un programa de reforma administrativa entendido éste, como un medio para lograr objetivos y reformas políticas, sociales y económicas, es decir la reforma administrativa entendida no como un fin en sí mismo, sino como un medio para alcanzar otras metas.

Las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estados fueron las disposiciones legales similares a la nueva Ley Orgánica teniendo su origen a principios del siglo XIX.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de abril de 1917 abrogó a la Ley de Secretarías de marzo 13 de 1891. La nueva Ley fue dada el 13 de abril y entró en vigor el 10 de mayo de 1917. Conforme al artículo 10. transitorio de la Constitución Federal, el orden constitucional debería quedar restablecido el 10 de mayo del mismo año, en esa virtud, deberían funcionar debidamente, todos los departamentos dependiente del Poder Ejecutivo, para lo cual debía organizarlos previamente por lo que se expedía esa ley para el despacho de los negocios del orden administrativo federal.² Para este objeto la Ley comprendía a seis Secretarías de Estado y tres Departamentos Administrativos. Las Secretarías eran:

- La de Estado (que abarcaba las funciones de Relaciones Exteriores y Gobernación)
- La de Hacienda y Crédito Público,
- La de Guerra y Marina,
- La de Comunicaciones,
- La de Fomento y
- La de Industria y Comercio.

Los Departamentos Administrativos eran:

- El Judicial (que conforme al artículo 14 de la misma Ley se le denomina Procuraduría General de la Nación),
- El Universitario y de Bellas Artes (que conforme al artículo 15 se le denominaba Universidad Nacional) y
- El de Salubridad Pública.

Esta Ley comparada con la que abrogó, suprimía la Secretaría de Instrucción Pública y creaba la Secretaría de Industria y Comercio y por primera vez en la historia de la administración pública mexicana, los Departamentos de Estado se establecieron. Ciertamente, estos departamentos constituyen una novedad dentro de la administración pública federal y su creación fue motivada por las ideas que resultaron de los debates del artículo 90 de la Constitución. La inclusión de los departamentos se debió a la necesidad de conferir ciertas actividades administrativas a

entidades diferentes de las Secretarías de Estado que tendrían también funciones políticas.³

Sin embargo, ni en los debates ni en la Ley, se estableció en forma clara, si ambas instituciones, las Secretarías y los Departamentos, tendrían igualdad en cuanto a rango. Tampoco se estableció lo que se consideraba como funciones políticas en oposición a funciones administrativas. Las únicas diferencias que había entre estas dependencias del Ejecutivo Federal, fueron las que en el artículo 91, 92 y 108 de la Constitución se establecieron.

En efecto, en el artículo 91 se establecen los requisitos que debe llenar un Secretario de Estado, mas no los que se requieren para ser Jefe de Departamento. En el artículo 92 se establece la obligación de los Secretarios de Estado de firmar todas aquellas disposiciones que el Ejecutivo expida y que se refieran a los asuntos de su competencia. Esta obligación no se establece para los Jefes de Departamento. Por su parte, el artículo 108 considera a los Secretarios de Estado y no a los Jefes de Departamento como Altos Funcionarios no obstante que la Ley de Responsabilidades si los incluye.⁴

A partir de esta Ley de abril, fueron publicadas las de diciembre de 1917, la de 1934, 1935, 1939, 1946 y 1958, que tuvo su vigencia hasta el 31 de diciembre de 1976. Estas Leyes, crearon nuevas Secretarías y Departamentos de Estado al mismo tiempo que suprimían algunas de estas entidades. También, el articulado general de las mismas aumentó. Por razones de interés, a continuación sólo se mencionarán algunas innovaciones, que a nuestro juicio, fueron las más sobresalientes de las contenidas en las Leyes de Secretarías que a partir de la de diciembre de 1917 se establecieron. — El 31 de diciembre de 1917 salió publicada la nueva Ley de Secretarías de Estado. En ella, se establece como en la anterior, la distribución de competencias entre Secretarías y Departamentos de Estado. Destaca en su contenido la creación de las Secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores, en lugar de la de Estado.—Se crearon también los Departamentos de Aprovechamientos Generales, de Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares y el Departamento de Contraloría.

Esta Ley tampoco estableció la diferencia entre las Secretarías y Departamentos de Estado, sin embargo, en la sección editorial del Diario Oficial del mismo día que salió publicada se hacía alusión a éstas, estableciendo que existían diferencias entre las propias Secretarías de Estado. Así, en la sección que comentamos, decía, literalmente en relación a que la Secretaría de Gobernación tenía mayor jerarquía que la de Relaciones Exteriores:

“Débese a esto atribuir sin lugar a duda, más que a viejos prejuicios de ceremonial, que no se compadecen con los ideales republicanos, la primacía que la ley anterior sobre —Secretarías de Estado otorgaba a la Secretaría de Relaciones Exteriores. No parece sino que el país

concedía mayor importancia y trascendencia a su buena amistad con las naciones extranjeras que a sus propios negocios interiores, y de hecho, en la realidad de las cosas se veía que el gobierno dictatorial más le importaba la opinión pública extranjera que la opinión de sus gobernados."

"La nueva Ley de Secretarías, quita a los negocios exteriores de México esa indebida categoría que se les había dado, colocando en primer término a la Secretaría de Relaciones, que ahora pasa a segundo lugar, cediendo el puesto principal a la de Gobernación; con lo cual se ha marcado una de las tendencias de la Revolución; dar a nuestros negocios interiores, en atención y rango el primer puesto, y a los negocios exteriores el que viene en seguida. Este orden es lógico porque primero es ser que tener las modalidades del ser, y una de éstas son para los pueblos sus relaciones con los demás."

Tal transcripción no deja lugar a dudas que en aquel entonces, el orden de aparición de las Secretarías y Departamentos del Estado en la Ley, era importante, puesto que establecía una jerarquía entre ellas, que conforme lo vimos anteriormente, la Secretaría de Gobernación ocupaba el primer lugar.

—La Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, fue promulgada el 22 de marzo de 1934 y publicada en el Diario Oficial del 6 de abril del mismo año. Al igual que las anteriores, este nuevo ordenamiento, distribuyó las facultades de las diferentes dependencias del Poder Ejecutivo con algunas modificaciones en comparación a la Ley anterior. Por primera vez se estableció en una Ley de Secretarías de Estado, que no habría preminencia entre las distintas Secretarías y entre los Departamentos y que todos los asuntos que estudiaría el Presidente relacionados con las ramas de las Secretarías de Estado, deberían de ser refrendados por el Secretario encargado de la dependencia a que el asunto correspondiera.

Esta Ley, además, imponía la obligación a todas las dependencias para que a más tardar el 10. de diciembre de cada año, presentaran al Presidente de la República los programas de labores que desarrollarían en el siguiente para que el Presidente lo diera a conocer a la Nación el 10. de enero (artículo 19).

Igualmente, se estableció que en cada Secretaría habrá un Secretario, un Subsecretario y un Oficial Mayor, en cada Departamento, un Jefe, un Secretario General y un Oficial Mayor, otorgándole a estos funcionarios la posibilidad de delegar facultades en determinados casos concretos a sus subalternos, mismos, que suplirían por las faltas temporales a sus superiores (artículos 20, 21 y 22). Por último, el artículo 24 establecía que el Presidente de la República, al través de la Secretaría de Gobernación, resolvería a que Secretaría o Departamentos de Estado, le correspondía

despachar los negocios en caso extraordinario o cuando existiera duda sobre la competencia de alguna de las dependencias.

A partir del 10. de enero de 1936 entró en vigor la nueva Ley de Secretarías de Estado publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1935 abrogando la Ley de 1934. Conforme a la nueva Ley las dependencias del Ejecutivo fueron las siguientes:

Secretaría de Gobernación,
 Secretaría de Relaciones Exteriores,
 Secretaría de Hacienda y Crédito Público,
 Secretaría de Guerra y Marina,
 Secretaría de la Economía Nacional, —
 Secretaría de Agricultura y Fomento, —
 Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas,
 Secretaría de Educación Pública,
 Departamento del Trabajo, —
 Departamento Agrario,
 Departamento de Salubridad Pública,
 Departamento Forestal y de Caza y Pesca,
 Departamento de Asuntos Indígenas,
 Departamento de Educación Física,
 Departamento del Distrito Federal.

Los primeros 16 artículos de la nueva Ley distribuían las funciones entre las diferentes dependencias y los siguientes 13 artículos contenían disposiciones de carácter general.

En el artículo 24 se establecía la obligación de los Secretarios de Estado y también de los Jefes de Departamentos Administrativos de firmar todos los asuntos que les correspondan conforme a su competencia, misma obligación, que existía ya en la ley de 1934 sólo para los Secretarios de Estado conforme lo establecido en el artículo 92 constitucional, por lo que la nueva ley obligaba además a los Jefes de Departamentos Administrativos.

Esta obligación de los Jefes de Departamentos de firmar todos los asuntos de su competencia, limitaba al Presidente en su facultad establecida por el artículo 92 constitucional, ya que conforme a este precepto el Ejecutivo Federal envía directamente los asuntos de los Departamentos Administrativos a sus Jefes respectivos.

Es por esto que la nueva disposición contenida en la Ley de Secretarías de Estado era eminentemente anticonstitucional.

Como innovación en el contenido de este tipo de leyes, el artículo 27 estableció que:

"Para los efectos del artículo 29 de la Constitución General se entenderá por Consejo de Ministros la reunión de los Secretarios y

Jefes de Departamentos de Estado y Procurador General de Justicia de la Nación, presididos por el Jefe del Ejecutivo Federal. Para dicha reunión se requerirá cuando menos la concurrencia de las dos terceras partes de los funcionarios antes mencionados, cuyos acuerdos deberán tomarse por mayoría de votos de los asistentes".

La figura de la suspensión de garantías tuvo su origen en el siglo XIX. En la Constitución de 1857, antecesora de la de 1917, también se hizo mención a esa situación pero limitaba la suspensión de garantías a aquellas que aseguraran la vida del hombre. En la de 1917 se incluye como en la de 1857 el término "Consejo de Ministros" propio de los sistemas parlamentarios.

Hasta la expedición de la ley que comentamos ninguna otra anterior había hecho referencia a la suspensión de garantías contenidas en el artículo 29 constitucional.

Por otra parte, también el artículo 18 fue novedoso y establecía que cualquiera de las dependencias podría establecer sus servicios de estadística pero sujetos al control técnico que fijaría la Secretaría de la Economía Nacional.

Por último, en el artículo 29, se estableció que entre las dependencias del Ejecutivo debería de haber cooperación entre ellas mismas para cualquier dato que alguna solicitara de otra.

Además de la Ley de 1935 el Presidente Cárdenas promulgó la Ley de 1939 publicada el 30 de diciembre del mismo año. Las principales diferencias que esta Ley tenía en comparación con la anterior fueron las siguientes:

1. La Secretaría de Guerra y de Marina fue dividida en la Secretaría de la Defensa Nacional y el Departamento de la Marina Nacional.
2. La Secretaría de Agricultura y Fomento abarcó las atribuciones que tenía conforme a la Ley de 1934 el Departamento Forestal y de Caza y Pesca, excepto lo relativo a Pesca que lo absorbió el nuevo Departamento de Marina Nacional.
3. Las atribuciones del Departamento de Educación Física conforme a la Ley de 1935 fueron conferidas en la nueva Ley a la Secretaría de Educación Pública.

Por lo que se refiere a los artículos de carácter general, la nueva Ley incluye todos y con la misma redacción de los contenidos en la Ley de 1935. Por lo mismo, abarcaba la disposición anticonstitucional por la que se le confería el refrendo a los Jefes de Departamentos Administrativos. Es más, en el Diario Oficial del 27 de marzo de 1940 salió publicado el reglamento del artículo 24 de la ley de Secretarías y Departamentos de

Estado que ratificaba la disposición violatoria al 92 constitucional. Este reglamento comprendía los siguientes tres artículos:

Artículo 1o.—"Las Leyes, decretos, acuerdos y órdenes que se sometan a la firma del C. Presidente de la República deberán ser signados previamente por el Secretario o Jefe del Departamento que corresponda; y cuando se refieran a ramos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, se recabará antes el refrendo de todos los titulares de las dependencias respectivas".

Artículo 2o.—"Cada una de las hojas en que se contengan las leyes, decretos, acuerdos u órdenes a que alude el párrafo anterior, llevarán además, las rúbricas del Encargado del Poder Ejecutivo Federal y de los Secretarios de Estado o Jefes de Departamento que deban refrendarlos. Las cantidades se escribirán precisamente con número y letra.

Artículo 3o.—"Las Secretarías y Departamentos de Estado enviarán invariable e inmediatamente a la Secretaría Particular de la Presidencia de la República, para su registro y compilación, dos ejemplares de cada una de las leyes, decretos, acuerdos u órdenes a que se contrae esta reglamentación, debidamente autorizado con la firma y rúbrica del Encargado del Poder Ejecutivo Federal." 5

El 7 de diciembre de 1946 el recién nombrado Presidente de México Miguel Alemán, promulgó una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que fue publicada en los Diarios Oficiales del 13 y 21 del mismo mes. Esta Ley entró en vigor el primero de enero de 1947 estableciendo la existencia de 13 Secretarías y 2 Departamentos; los del Distrito Federal y el Agrario.

En comparación con la Ley de 1939 que abrogó, la nueva Ley convirtió al Departamento de Trabajo en Secretaría de Trabajo y Previsión Social, el Departamento de Asuntos Indígenas desapareció y sus facultades pasaron a formar parte de la Secretaría de Educación.* La Secretaría de Agricultura y Fomento se denominó de Agricultura y Ganadería y fueron creadas dos nuevas Secretarías: la de Recursos Hidráulicos y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

La Ley de 1946 a diferencia de todas las anteriores, sólo expuso en forma general lo que le correspondía conocer a cada dependencia (artículos 3 a 17) señalando en su artículo 18 que el Ejecutivo fijaría en detalle la competencia de cada una de las dependencias en el Reglamento que para esos efectos expediría. Este reglamento fue publicado el 2 de enero de 1947. 6

Por lo que se refiere a los demás artículos de la Ley, fueron iguales a la anterior, incluyendo el relativo al Consejo de Ministros y el que también le confería a los Jefes de Departamentos el refrendo. El único artículo novedoso fue el segundo y textualmente establecía:

"El Presidente de la República queda facultado para designar, además, hasta dos Secretarios de Estado para auxiliar en sus labores al Poder Ejecutivo en cualquiera de los ramos a que se refiere el artículo anterior. La designación se hará por acuerdo presidencial y determinará, en cada caso, las funciones atribuidas a dichos Secretarios de Estado".

La inclusión de este artículo nos parece un error ya que en primer lugar se le otorgaban facultades discrecionales al Ejecutivo para designar a dos Secretarios excluyendo la posibilidad de nombrar a Jefes de Departamentos. Aún más, si le daban facultades al Ejecutivo para designar a dos nuevos Secretarios, lo lógico hubiera sido que fuesen para que lo auxiliaran en materias distintas y previamente legisladas, que no estuviesen expresamente encomendadas a los Secretarios existentes ya que si se hubiera hecho uso de esa facultad habría dos Secretarios sobre una misma materia. Consideramos, que la única razón que motivó la existencia de este artículo equívoco fue la de acrecentar el poder del Ejecutivo.

Por lo que se refiere a la competencia de las nuevas Secretarías de Estado, a la de Recursos Hidráulicos le correspondía el despacho de los asuntos relativos a recursos hidráulicos nacionales y la construcción de obras de riego, drenaje, abastecimiento de aguas potables y defensa contra inundaciones (artículo 10).

Por lo que se refiere a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, se le facultaba para que interviniera en los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales, con la celebración de actos y contratos de obras de construcción, intervención en las adquisiciones de toda clase. Igualmente, se le confería la facultad de realizar los estudios y sugerir las medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública (artículo 15). Considerando que en la nueva Ley se preveía la absorción de ciertas facultades conferidas por la Ley anterior a dependencias diferentes, el 2 de enero de 1947 se publicó en el Diario Oficial un Acuerdo Presidencial por el que se disponía que cuando alguna Dirección, Departamento u oficina pasen a depender de una Secretaría o Departamento de Estado a otros, el traspaso se haría incluyendo el personal, mobiliario, vehículo, instrumento, aparatos, maquinaria, archivos, etc., que hayan venido usando durante el año de 1946. Por último, es necesario señalar que por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de abril de 1947, se creó el Departamento de la Industria Militar como Departamento Administrativo Autónomo y cuyas funciones eran prácticamente iguales a las del Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares que se creó en la Ley de diciembre de 1917 y que a partir del 1o. de enero de 1935, por reforma a la Ley de 1934, sus funciones le correspondieron a la Secretaría de Guerra y Marina.

Al comenzar el régimen del Presidente Adolfo López Mateos, el 24 de diciembre de 1958 salió publicada en el Diario Oficial, otra Ley más sobre Secretarías y Departamentos de Estado, misma que entró en vigor a partir del primero de enero de 1959.

Esta Ley volvió a distribuir la competencia de las diferentes dependencias centralizadas del Ejecutivo en el texto mismo de la Ley y no en el Reglamento como lo hizo la de 1946 que quedó abrogada. En el nuevo ordenamiento legal, existían quince Secretarías de Estado y no trece como en la anterior y tres Departamentos Administrativos. Las dos nuevas Secretarías fueron las de Obras Públicas, ya que anteriormente estas funciones la tenía la de Comunicaciones y Obras Públicas, habiéndose dividido esta en dos, la de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas y se creaba la Secretaría de la Presidencia.

A la Secretaría de la Economía se le denominó de Industria y Comercio y a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se le llamó Secretaría del Patrimonio Nacional.

Por lo que se refiere a los Departamentos, tanto el del Distrito Federal y el Agrario subsistieron, cambiándose solo la denominación a este último por el de Asuntos Agrarios y Colonización, fue creado el Departamento de Turismo.

Conforme la atribución que le señala la fracción IV, del artículo 16, la nueva Secretaría de la Presidencia haría las funciones tendientes al mejoramiento de la administración pública. Sin embargo y también como pasó con esta facultad anteriormente, no fue sino hasta 1965 al fundarse la Comisión de Administración Pública, cuando a esta atribución se le reconoció la importancia que tenía. Es de notarse también, que a la Secretaría de la Presidencia se le daban atribuciones sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal conjuntamente con la de Patrimonio Nacional, principalmente. Al respecto, fue en esta Ley de su tipo, cuando por primera vez se hacía mención expresa a este tipo de instituciones, ya que además de lo señalado a la Secretaría de la Presidencia, en el artículo 7 fracción XII le correspondía a la Secretaría de Patrimonio Nacional.

"Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o que exploten bienes y recursos naturales de la Nación, o las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones e intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados, subordinados a otra Secretaría o Departamento de Estado."

Esta atribución correspondía a lo establecido en la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947.

La naturaleza de las atribuciones que sobre los organismos descentralizados y empresas de participación estatal se les encomendaron a la Secretaría de la Presidencia y la de Patrimonio Nacional eran diferentes, en virtud que conforme a la exposición de motivos de la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la Secretaría de la Presidencia se entendía "como una Secretaría de planeación, coordinación y vigilancia, pero no propiamente de ejecución. Ella tendía la programación de las actividades generales o determinadas del gobierno federal, que serán indicadas por las demás Secretarías".⁷ En cambio a la Secretaría de Patrimonio le correspondía ejercer un control directo sobre las actividades que fueron desarrollando las diferentes instituciones descentralizadas y de participación estatal.

Conforme a este criterio, fue expedido un Acuerdo Presidencial el 31 de marzo de 1959 que creaba la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado como el órgano administrativo dependiente de la Secretaría de Patrimonio Nacional encargado de asumir las funciones de control y vigilancia. Esta Junta estaba integrada por cuatro miembros permanentes y dieciocho alternos siendo el Secretario de Patrimonio Nacional el que fungía como presidente de la Junta.

La importancia que tenían en aquel entonces las instituciones descentralizadas era muy considerable, ya que de acuerdo con informes de la Secretaría del Patrimonio Nacional "en el período 1953-1958 la inversión del gobierno federal fue de 10 231 millones de pesos, en tanto que la efectuada por las entidades descentralizadas ascendió a 13,240 millones de pesos, representando el 38 y 40% respectivamente, de la inversión pública total realizada en tal período".⁸

Estos datos fundamentan la preocupación del gobierno por controlar el funcionamiento e inversiones que las entidades descentralizadas realizaban, lo que dio lugar a que el 30 de junio de 1959, por Acuerdo Presidencial, se dispuso que tanto las entidades centralizadas como las descentralizadas, deberían de elaborar un programa de inversiones para ayudar a la planeación del desarrollo nacional. En ese acuerdo y conforme su artículo 2o. se entendía por inversiones públicas "las erogaciones de ambos tipos de dependencias, destinadas a la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas; a la exploración, localización, mejoramiento y conservación de los recursos naturales; a la conservación, mejoramiento y desarrollo de la riqueza agropecuaria; a la adquisición y conservación de equipos, maquinaria, herramienta, vehículos de trabajo, utensilios, etc. y en general todos aquellos gastos tendientes a aumentar, conservar y mejorar el capital nacional".⁹

El programa de inversiones que deberían de realizar anualmente las entidades mencionadas, comprendía el período 1960-1964. Como el mismo acuerdo mencionado pretendía el desarrollo nacional a través de la debida canalización de las inversiones públicas, fue reforzado con un Plan Nacional de Desarrollo Integral, planeado en 1961 que además buscaba la par-

ticipación de la iniciativa privada. La Secretaría de la Presidencia sería la encargada de coordinar las demás dependencias y prestarles ayuda técnica en sus programas, proyectos, estudios, etc. quedando situada en el campo puramente técnico y como órgano de consulta del Ejecutivo Federal ya que la decisión final sería del Presidente de la República.

Independientemente de su carácter técnico y consultivo, la Secretaría de la Presidencia encontró que la formación de la planeación económica y social era una tarea demasiado amplia, lo que originó que se publicara en el Diario Oficial de la Federación el 21 de marzo de 1962 otro Acuerdo Presidencial por el que se creaba una Comisión Intersecretarial para formular Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social. Esta Comisión estaba integrada por representantes tanto de la Secretaría de la Presidencia como de Hacienda y Crédito Público, resolviendo de mutuo acuerdo los problemas que se suscitarán en la aplicación de los planes, sin embargo nunca se estableció un órgano ejecutor de los mismos.

II. LA COMISION DE ADMINISTRACION PUBLICA Y LA DIRECCION DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS.

Decíamos al principio de este trabajo, que la Ley Orgánica de la Administración Pública, pretende ser el cauce de una serie de cambios planeados por el Gobierno, mismos que formarán parte de un programa general conocido como reforma administrativa. Esta reforma fue la idea que inspiró que el 9 de abril de 1965 se creara, en la Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública, misma que se avocaría al estudio de las instituciones gubernamentales, y que propondría las modificaciones pertinentes para el mejor funcionamiento y eficacia de las Dependencias. Esta Comisión elaboró al cabo de dos años de trabajo un informe en donde se sentaron las bases para realizar ciertos objetivos de la Administración Pública Mexicana.¹⁰ Esta Comisión duró hasta 1970, pero la preocupación por llevar a cabo un programa de reforma administrativa seguía latente. Por lo mismo, el organismo encargado de implementar el programa de reformas, a partir del 1o. de febrero de 1971, fue la Dirección de Estudios Administrativos, la que reemplazó a la Comisión de Administración Pública creada en 1965.¹¹

La introducción de organismos encargados de implementar la reforma administrativa fue a través de los Acuerdos publicados el 28 de enero y 11 de marzo de 1971 en el Diario Oficial de la Federación.

En términos generales, la política de la reforma administrativa en estos Acuerdos, siguió las líneas de acción propuestas en el informe de la Reforma de la Administración Pública Mexicana. Por consiguiente, por primera vez hubo en México continuidad en la programación de la reforma administrativa.

Estos dos acuerdos básicos para la implementación de la reforma administrativa, fueron los siguientes:

“Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las Reformas Administrativas del Sector Público Federal.”

“Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las secretarías y departamentos de estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal”.

El primer acuerdo fue publicado en el Diario Oficial el 28 de enero de 1971. Estableció que deberían de introducirse comisiones internas de administración en las secretarías y departamentos de estado, así como en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que tuvieran por objeto planear y realizar las reformas necesarias para el mayor cumplimiento, de los objetivos y programas, incrementando su propia eficiencia y contribuyendo a la del sector público en su conjunto. Igualmente señala que se deberían establecer unidades de organización y métodos con el propósito de asesorar técnicamente el planteamiento y la ejecución de las reformas administrativas.

Por lo que se refiere al segundo acuerdo, salió publicado en el Diario Oficial el 11 de marzo de 1971. Estableció, que deberían de introducirse unidades de programación encargadas de asesorar a los titulares en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y previsiones y la determinación de los recursos necesarios para cumplir, las tareas correspondientes a las entidades aludidas en el acuerdo.

La Dirección de Estudios Administrativos preparó un programa general de la reforma para el correspondiente régimen, que se llamó “Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976”.¹²

Algunos de los Programas, señalados en las “Bases”, trataron de llevarse a cabo al través de nuevos Acuerdos Presidenciales relativos al programa de reforma administrativa y que incluyendo los dos que anteriormente se han señalado, sumaron diez. A continuación se señalan los demás Acuerdos que completaron las bases jurídicas más sobresalientes del programa de reforma administrativa del Gobierno anterior.

Acuerdo por el que se crea la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal y se establece la semana laboral de cinco días de duración para los trabajadores de las secretarías y departamentos de Estado, dependencias del Ejecutivo Federal y demás organismos públicos e instituciones que se rijan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. (Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre de 1972. Por lo que se refiere a la estructura de la Comisión de Recursos Humanos, esta fue modificada por otro Acuerdo publicado el 31 de enero de 1977).

Acuerdo que ordena la realización del Censo de los Recursos Humanos

del Sector Público (Diario Oficial de la Federación de 17 de julio de 1974).

Acuerdo por el que la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal coadyuvará permanentemente con las entidades del sector público en el establecimiento y cumplimiento de las normas y mecanismos necesarios para mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo de los servidores públicos. (Diario Oficial de la Federación de 9 de febrero de 1976.)

Acuerdo para promover la mejor Capacitación Administrativa y Profesional de los Trabajadores al Servicio del Estado. (Diario Oficial de la Federación de 26 de junio de 1971).

Acuerdo por el que se dispone que las distintas dependencias del Ejecutivo deberán establecer la coordinación adecuada con el ISSSTE, a fin de desarrollar los programas de capacitación para empleados de base. (Diario Oficial de la Federación de 5 de abril de 1973.)

Acuerdo por el que se dispone que los Titulares de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado deben procurar dar la atención que requiere el programa de reforma administrativa de su dependencia. (Diario Oficial de la Federación de 5 de abril de 1973.)

Acuerdo por el que se dispone que las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal de la administración pública federal, procedan a implantar las medidas necesarias delegando facultades en funcionarios subalternos para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos. (Diario Oficial de la Federación de 5 de abril de 1973).

Acuerdo por el que se dispone que las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal de la administración pública federal, procedan a establecer sistemas de orientación e información al público. (Diario Oficial de la Federación de 5 de abril de 1973. Este Acuerdo fué derogado por uno nuevo publicado el 19 de septiembre de 1977).

Acuerdo por medio del cual se da a conocer que corresponde a la Secretaría de la Presidencia llevar al cabo visitas periódicas de evaluación en materia de reforma administrativa, así como elaborar los diagnósticos necesarios, relacionándose para ello con las Comisiones Internas de Administración y con las Unidades de Organización y Métodos. (Diario Oficial de la Federación de 16 de abril de 1974).

También, dentro del programa de reforma administrativa que se llevó a cabo en el periodo 1970-1976, a las formas administrativas de descentralización y desconcentración, se le dieron un énfasis inusitado. Ambas formas tienen como finalidad la realización de actividades administrativas lo menos dependiente y autónomamente posible del gobierno central, con el objeto de que las funciones se realicen más eficaz y más directamente con el ciudadano común.

Con el afán de combatir la excesiva centralización, se llevaron a cabo

diferentes estudios sobre la desconcentración de la administración federal en todas las secretarías y departamentos de Estado, así como en ciertos organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Igualmente nuevas instituciones y comisiones coordinadoras fueron creadas con el fin de facilitar la descentralización y desconcentración administrativa.¹³

Por otra parte e independientemente de los planes y realizaciones del programa de reforma administrativa, en el período gubernamental pasado, se llevaron a cabo lo que podríamos considerar como reformas administrativas "tradicionales", como la creación, modificación o supresión de ciertas Secretarías y Departamentos de Estado así como de algunas entidades de la administración paraestatal. Entre otras reformas de esta naturaleza y como ya lo habíamos apuntado anteriormente, los Departamentos de Asuntos Agrarios y Colonización y de Turismo fueron hechos Secretarías, en la Secretaría de Salubridad y Asistencia se creó la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, el Departamento del Distrito Federal fué dividido en 16 Delegaciones Administrativas, etc.

Asimismo, fueron creadas numerosas instituciones de la administración paraestatal entre las que podemos señalar las siguientes:

- Comisión Nacional de Zonas Áridas.
- Comisión Nacional de la Industria Azucarera.
- Comisión de Energéticos.
- Comisión Nacional de Desarrollo Regional.
- Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público.
- Comisión Consultiva Intersecretarial para revisar la constitución de fideicomisos bancarios en las zonas prohibidas al dominio de extranjeros, en las costas y fronteras.
- Comisión Nacional Tripartita, para colaborar con el Gobierno en el Análisis, Estudio y Planteamiento de los Problemas que afectan el Desarrollo del país.
- Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico de las Entidades Federativas.
- Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales en las Entidades Federativas.
- Juntas Coordinadoras de Puertos.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Instituto Mexicano de Comercio Exterior.
- Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
- Instituto Nacional del Consumidor, etc.

La creación de varios de estos organismos paraestatales y de otros que no se enlistaron, en mucho obedecieron a un Programa de Inversión y

Financiamiento del Sector Público Federal correspondiente al sexenio 1971-1976, elaborado por la Secretaría de la Presidencia.¹⁴ Se señalaba en dicho Programa, que la inversión pública entre 1971- 1976, estará orientada a las actividades siguientes: Fomento agropecuario 13.4%; Industria 38.1%; Transportes y comunicaciones 21.8; Bienestar Social 24.3%; Equipos e instalaciones para administración y defensa 1.4% y Programas especiales 1.0.¹⁵ En general, las inversiones públicas deberían canalizarse en zonas y en beneficio de grupos socialmente marginados y con la intención de generar empleo productivo. Se buscaba también, atender a la integración regional y en mucho se explica la creación de los diferentes Comités promotores de Desarrollo Económico y Social. Sobre estos, se volvió hacer incapié realzando su importancia en un Acuerdo publicado el 29 de mayo de 1974 en el Diario Oficial de la Federación, por el que se establecía la programación de inversiones federales por entidad federativa.

Por lo que se refiere a la coordinación del sector paraestatal, se expidió una nueva ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.¹⁶ Esta Ley abrogaba la anterior sobre la materia de 1965.

También, en la etapa de gobierno que comentamos, hubo notorias reformas a la legislación existente así como la expedición de nuevos ordenamientos legales entre los que podemos citar a la Ley de Asentamientos Humanos, Ley Federal de Protección al Consumidor, Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, Ley sobre Transferencia de Tecnología, Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, se reformaron las disposiciones relativas así como se expidieron otras nuevas sobre materia penal y penitenciaria como la Ley de Normas Mínimas, etc.

Como hemos visto, en el régimen presidencial 1970-1976 las reformas a la administración pública fueron numerosas y la obligación de llevar a cabo el programa de reforma administrativa fue establecida de una manera definitiva. El programa de reforma administrativa fue un plan estructurado y se le dotó de los mecanismos legales necesarios para llevarlo a la práctica. Sin embargo, lo que parece ser más importante fue que se consideró a la reforma administrativa conforme se había delineado a partir de 1965, con una propia ideología y tendiente a procurar el desarrollo del país.

Es innegable que por primera vez, al menos formalmente, el programa de reforma administrativa se trató de llevar a cabo. No sólo se elaboraron los estudios teóricos pertinentes sino que la misma implementación de la reforma tuvo su inicio. En efecto, entre los principales logros del programa, todas las dependencias centralizadas y por lo menos dentro de los organismos descentralizados más importantes del gobierno, se establecieron las Comisiones Internas de Administración, las Unidades de Organización y Métodos y las Unidades de Programación.¹⁷

Lo realizado en ese tiempo no quiere decir que quizá menos de lo que se esperaba conseguir se haya logrado, o que en algunas ocasiones parte de los programas de la reforma no se hayan debidamente planeado o se hayan elaborado con marcadas deficiencias.

Sin embargo, es necesario señalar que si todos los programas no se llevaron a cabo como se formularon, fue en gran parte por olvidar las experiencias anteriores sobre la materia ya que sobre este punto consideramos que por haberse encomendado el programa general de la reforma administrativa, una vez más a una Secretaría de Estado no dio los resultados esperados. Por nuestro sistema político y administrativo la única forma de organizar el sistema administrativo federal debería ser a través de un órgano directamente subordinado al Ejecutivo. En efecto, las visitas y las labores de supervisión que la Secretaría de la Presidencia llevó a cabo para evaluar los trabajos de la reforma administrativa en otras instituciones centralizadas o descentralizadas, no fueron muy bien aceptadas y sí en estas instituciones se llevaron a cabo ciertas reformas a su estructura y funcionamiento, podemos señalar que muchas de ellas no fueron creadas ni supervisadas por los organismos encomendados para ello expresamente.

III. LA REFORMA ADMINISTRATIVA A PARTIR DEL PRIMERO DE DICIEMBRE DE 1976

El primero de diciembre de 1976, tomó posesión como Presidente de la República Mexicana, José López Portillo, expresidente de la Comisión de Administración Pública. Es por esto que la reforma administrativa encuentra el momento más oportuno en México, para ser llevada a cabo de la mejor manera y lo más profundamente posible. Esto se debe, a que mucho de los trabajos preparatorios correspondientes de la reforma ya se han realizado¹⁸ y además, muchos de los integrantes de la Comisión de la Administración Pública ocupan puestos determinantes en el nuevo gobierno que permitirán, seguramente, implementar la reforma.¹⁹

Como medidas de partida del plan de reforma administrativa del nuevo régimen, se han expedido ya, las que podemos considerar como disposiciones jurídicas básicas:

- 1o. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- 2o. Ley General de Deuda Pública.
- 3o. Modificaciones a la Ley Orgánica de la Contaduría mayor de Hacienda.
- 4o. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por lo que se refiere a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto

Público, ésta abrogó a la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación de 1935. La nueva Ley, abarca la programación de todo el gasto del sector público incluyendo al del sector paraestatal debido a su mayor participación en la inversión pública, misma razón que hizo que se incluyera a partir de 1965 en el presupuesto de egresos de la federación, a las principales entidades descentralizadas.

La programación del gasto público federal atenderá las directrices y planes de desarrollo económico y social que formulará el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Todas las actividades relacionadas con la programación, presupuestación control y evaluación del gasto público federal, estará a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, (artículo 5o.) y las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos orientarán y coordinarán las mismas actividades del gasto de las entidades que quedan indicadas en el sector que esté bajo su coordinación (artículo 6o.). Es necesario resaltar que una sola dependencia, la Secretaría de Programación y Presupuesto, coordinara todo lo relativo al gasto público federal, esto es, el gasto corriente, inversión física, inversión financiera y pago de deuda pública.

Cada entidad (centralizada o paraestatal) contará con una unidad encargada de planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público (artículo 7o.) Con esta disposición, según la exposición de motivos de la propia Ley, se quiere "fortalecer su eficiencia". Este artículo tiene relación con el 39 por lo que se establece que cada entidad llevará su propia contabilidad, la cual incluirá las cuentas para registrar tanto los activos, pasivos, capital o patrimonio, ingresos, costos y gastos, como las asignaciones, compromisos y ejercicios correspondientes a los programas y partidas de su propio presupuesto. En todas las dependencias se establecerán órganos de auditoría interna, que cumplirán los programas mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Se establece, que para financiar los programas incluidos en los presupuestos de la Presidencia de la República, de las entidades centralizadas del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, los créditos se concertarán y contratarán por conducto o con la autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pero deberán ser previamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Por primera vez se suprime el entero y retiro, en la Tesorería de la Federación, de los fondos propios de las entidades paraestatales sujetas al control presupuestal, por lo que estas recibirán y manejarán sus fondos y darán sus pagos a través de sus organismos propios (artículo 27). Todas las entidades a las que le son aplicables esta ley tienen obligación de informar antes del día último de febrero de cada año a la Secretaría de Programación y Presupuesto, el monto y características de su deuda pública flotante o pasivo circulante al fin del año anterior.

Por primera vez se introduce en este tipo de leyes, que el gasto público federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.

Esto quiere decir que los presupuestos que se elaboren cada año serán orientados programáticamente, mismo sistema que se implantó en el presupuesto de egresos para 1975.²⁰

Coincidiendo con la vigencia de esta ley, a partir del primero de enero de 1977, se estableció un gasto público para el mismo año de 616 324 millones de pesos. Este presupuesto de egresos, representó un incremento de 38.9% sobre el gasto ejecutado en 1976. Incremento que se explica por la devaluación del peso mexicano a finales de agosto de 1976. Sin embargo, para 1978 se ha aprobado un presupuesto de 912 450 millones de pesos, mismo que es superior en un 48% sobre el presupuestado y superior en 23.6 al ejercido en 1977. Al Gobierno Federal le corresponden 434 303 millones de pesos y el Sector Paraestatal 478 147 millones de pesos. De lo correspondiente al Gobierno Federal 176 452 millones de pesos le corresponderán ejercerlos a los distintos Poderes de la Federación y a las Procuradurías correspondientes y de los 257 851 restantes, serán 113 661 para el pago de la Deuda Pública 38 559 para inversiones y 105 630 para erogaciones adicionales.

La Secretaría de Estado que más presupuesto tiene es la de Educación Pública con 74 373 millones de pesos y la que menos tiene es la de Turismo con 825. De las entidades paraestatales, Petróleos Mexicanos es la institución que más presupuesto tiene con 179 478 millones de pesos.

Por sectores económico-sociales, el que más presupuesto tiene es el Industrial con 245 367 millones de pesos y el que menos es el Laboral con 1 082 millones de pesos.

Respecto a la nueva Ley General de Deuda Pública, consta de 32 artículos distribuidos en 8 capítulos y contiene 2 artículos transitorios. Esta ley se expide, según la exposición de motivos, cuando "el endeudamiento público adquiere una relevancia primordial en el manejo de las finanzas nacionales, que obliga al Estado a planear, en forma cada día más cuidadosa la obtención y aplicación racional del crédito que se requiere".²¹ En efecto, las demandas internas del país, han hecho que cada día se contraten créditos internos y externos por cantidades mayores y que consecuentemente la deuda pública del país aumente considerablemente. De acuerdo al presupuesto de egresos para 1977 la erogación por concepto de Deuda Pública fue de 80,840 millones de pesos.

La deuda interna y la externa se consideran en forma unitaria en la Ley y le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público aplicarla, así como interpretarla administrativamente y expedir las disposiciones necesarias para su debido cumplimiento (artículo 3). La deuda pública está constituida por los pasivos de las dependencias centralizadas y paraestatales salvo los de las empresas de participación estatal minoritaria. Se establece

en el artículo 17 que los financiamientos que requiera el Ejecutivo y sus dependencias (centralizadas) sólo se podrán contratar al través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y que se requerirá la autorización previa de esta Secretaría cuando el Departamento del Distrito Federal o las entidades paraestatales deseen contratar financiamientos.

En el capítulo VIII se dispone la creación de la Comisión Asesora de Financiamientos Externos para establecer la uniformidad en el manejo de la deuda externa, será presidida por la Secretaría de Hacienda.

Por lo que se refiere a las modificaciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda "persiguen como propósito fundamental fortalecer la facultad que el Congreso tiene de verificar con amplitud el ingreso y el gasto público, revistar que el presupuesto se cumpla; precisar la justificación, utilidad y honradez con que se realicen las erogaciones, aplicar, en su caso, las disposiciones sobre responsabilidad de funcionarios públicos y efectuar con amplitud el examen de la cuenta pública y las investigaciones, visitas y auditorías correspondientes". Estas facultades están acordes con el reformado artículo 74, fracción IV de la Constitución, en donde además se establece que la cuenta pública del año anterior será presentada a la Comisión Permanente del Congreso dentro de los diez primeros días del mes de junio.²²

Estas modificaciones, así como las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la General de Deuda Pública se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976.

IV. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal constituye fundamentalmente, el marco legal de la "reforma administrativa para el desarrollo económico y social de México".²³ Su fundamento constitucional está en los artículos 90, 92 y 93 de nuestra Carta Magna, mismos que prevén la existencia de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

Su objeto es el de organizar y estructurar al Poder Ejecutivo Federal, razón por la cual, el nuevo nombre de la Ley es mucho más acertado que el de la anterior en relación a la materia de regulación, ya que era absurdo no incluir en la Ley Reglamentaria del Poder Ejecutivo, al sector paraestatal si también forma parte del mencionado poder.

En efecto, tan sólo el presupuesto de organismos y empresas estatales para 1977 fue de 302,595 millones de pesos, cifra superior a la correspondiente del sector central.²⁴

La nueva Ley, está dividida en tres títulos principales, el primero de ellos contiene un solo capítulo y se refiere a la Administración Pública

Federal en general, el segundo trata a la Administración Pública Centralizada, y el tercero, hace alusión a la Administración Pública Paraestatal.

La Ley contiene 54 artículos por lo que es más extensa que la anterior y contiene seis disposiciones transitorias. El artículo primero señala que La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

Es necesario apuntar que forman parte de la Presidencia de la República y por lo mismo se consideran partes de la administración pública centralizada, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal (artículo 5) y todas las unidades administrativas que el Ejecutivo constituya (artículo 8).

Hasta el 16 de septiembre de 1977, conforme un Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial el 15 de septiembre, el Departamento de la Industria Militar, se integra a la Secretaría de la Defensa Nacional, como un órgano desconcentrado y con dependencia jerárquica de la misma. Este Departamento se creó en 1947 y también habría que considerarlo hasta la fecha del Decreto citado, como parte integrante de la Presidencia de la República. El Presupuesto de Egresos para 1977 del Departamento fue de 311 millones de pesos.²⁵

No ocurre lo mismo, aunque la Ley Orgánica no haga mención al respecto, con el Estado Mayor Presidencial, ya que sigue siendo parte integrante de la Presidencia de la República y por lo mismo de la administración pública centralizada.

Por lo que se refiere a la división de la administración central, para el despacho de los negocios administrativos en Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (artículo 2), en nuestra opinión ya no se justifica, porque si en 1917 lo que se quería establecer eran dependencias del gobierno, unas con atribuciones político-administrativas y otras (los Departamentos) meramente con funciones administrativas, al correr el tiempo hasta 1976, la mayoría de los Departamentos creados desde 1917 en las diferentes Leyes, han pasado a ser Secretarías de Estado. Lo que es más, al existir actualmente los organismos descentralizados, que no se creaban aún en 1917, y que sus funciones son eminentemente técnicas y sociales²⁶ no tienen razón de ser los Departamentos.

Excepción de este razonamiento sería el Departamento del Distrito Federal que más que obedecer al criterio de 1917 constituye un ente donde se asientan los poderes federales. Por lo que su nombre de Departamento obedece a otras razones y para evitar confusión se debería llamar Gobierno del Distrito Federal, conforme la misma Constitución lo establece en

los artículos 73-VI y 92 constitucionales y de acuerdo con el artículo 50. de la nueva Ley.

En su artículo 40. la Ley establece que el Procurador General de la República es el Consejero Jurídico del Gobierno Federal, lo que está acorde con el último párrafo del artículo 102 de la Constitución. Establece el artículo 50. que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, precepto congruente con lo establecido por el artículo 73 constitucional fracción VI.

La nueva Ley, al igual que la anterior, prevé la integración del Consejo de Ministros a que alude el artículo 29 constitucional en los casos de suspensión de garantías individuales. Dicho Consejo se integra por los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento y el Procurador General de la República, presidido por el Titular del Ejecutivo. Esta disposición contenida en el artículo sexto de la nueva Ley, no incluye el número de personas que se necesitan para que sesione el Consejo y tampoco establece cómo se tomaran las resoluciones, que si lo establecía en su artículo 29 la anterior Ley y que venía señalándose desde la Ley de 1935.

Al no disponer nada al respecto el nuevo precepto, consideramos que el Consejo de Ministros para que sesione requerirá la totalidad de sus miembros. Esta afirmación la señalamos tomando en consideración la gravedad del caso para lo cual se requiere la integración del Consejo, como es el de suspender las garantías. Además, si interpretamos lo disposición del artículo con su segunda parte, veremos que señala esta, la posibilidad de que el Presidente pueda convocar a reuniones a los Secretarios y Jefes de Departamento, sin que incluyan a la totalidad de los miembros del Consejo,²⁷ cuando se trate de materias correspondientes a sus ramos.²⁸ Esta forma de trabajo no es nueva en el sistema mexicano pero si es la primera vez que una Ley de esta naturaleza lo incluye.

Diferente opinión sobre la integración del Consejo es la que sustenta Ruiz Massieu. Este autor señala que "La supresión de la parte final del artículo 29 de la Ley de Secretarías, que establecía que para que se integrara quórum deberían de concurrir, por lo menos, dos terceras partes de los miembros del Consejo; permite concluir que, en lo sucesivo, podrán celebrarse sesiones con la presencia de cualquier número de esos miembros. Aun cuando también se suprimió la regla de que los acuerdos se tomarían por mayoría simple, es lógico suponer que es todavía válida, ya que es la que priva en el funcionamiento de todos los órganos colegiados de derecho público y privado, cuando no se ha establecido la excepción de que se requiera mayoría absoluta".²⁹

Esta afirmación permite concluir que habiendo sólo dos miembros del Consejo o más (se señala que dos porque se trata de Consejo) se podría considerar integrado éste. Por las razones apuntadas anteriormente y siguiendo a Herrera y Lasso al respecto, la suspensión de garantías "demanda unidad absoluta en la acción gubernamental", el acuerdo relativo, para

ser válido, requiere el asentamiento unánime del "Consejo de Ministros", además, señala el autor, que "la votación de mayoría de los asistentes falsifica la decisión".³⁰

Consideramos que el legislador modificó el precepto relativo al percatarse que siendo los Secretarios, Jefes de Departamento y Procurador General auxiliares del Ejecutivo y teniendo la facultad éste de nombrarlos y removerlos libremente, la suspensión de garantías requiere una decisión unánime y total por la gravedad del supuesto. En caso de que algunos de los integrantes del Consejo no aprobara la suspensión el cambio de funcionario será "un alerta para el Congreso y la opinión pública".³¹

Por su parte, el maestro Carrillo Flores, considera que basta la mayoría de votos de los integrantes del Consejo para tomar las resoluciones respectivas.³²

Por otra parte, el artículo 7o. establece que para el ejercicio de sus atribuciones, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con los Departamentos Administrativos que determine la Ley. Este artículo lejos de parecer un acierto, no tiene caso haberse establecido ya que es obvio que el Presidente cuente con Departamentos Administrativos cuando lo determine la Ley pero también con Secretarías de Estado. No debería de estar incluido este artículo.

Con fundamento en el artículo 8o. de la Ley y también como innovación, se contiene la posibilidad de que el Presidente de la República cuente con las unidades respectivas para:

- a) Estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales.
- b) Compilar las leyes y decretos promulgados, los reglamentos, acuerdos y resoluciones expedidos por el titular del Ejecutivo.
- c) Estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública y coordinar y evaluar su ejecución.

Por lo que se refiere a los Acuerdos Presidenciales, por un Acuerdo publicado el 3 de enero de 1977, se señala que las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos deberán enviar a la Presidencia de la República sus respectivos proyectos. Conforme a los considerandos del Acuerdo, se establece que esas funciones se canalicen a través de una Unidad de Asesoría que depende directamente del Ejecutivo Federal. Este Acuerdo entró en vigor a partir del día 1o. de enero, pero se publicó el día 3 del mismo mes de 1977.

Por lo que se refiere a la Unidad que tenga por objeto el mejoramiento de la administración pública, fue creada la de Coordinación General de Estudios Administrativos, siendo acordada su existencia por el Ejecutivo a partir del 3 de enero de 1977.³³ Esta Unidad sustituye a la Dirección de Estudios Administrativos que funcionó en el pasado sexenio. La gran diferencia entre las dos radica en que la Unidad, por primera vez, depen-

derá directamente del Presidente de la República y la Dirección como las anteriores dependencias similares, siempre formaron parte de una Secretaría de Estado.

La posibilidad de que el Ejecutivo intervenga directamente en el funcionamiento de la administración es determinante, ya que el es el principal responsable e interesado en la correcta actuación del aparato público. Además, siendo el Ejecutivo el más conocedor de los asuntos en general de la administración en su conjunto, su intervención inmediata en la organización administrativa da más coherencia, necesariamente, a las acciones de la administración.

La mayoría de los estudios sobre esta materia, en México, señalaban la necesidad, por diferentes razones, de un organismo que dependiendo inmediatamente del Ejecutivo llevara a cabo la reforma administrativa. Es así que a partir de 1977 se da un claro impulso a la reforma al crear la Unidad correspondiente. La Unidad estará a cargo de un coordinador general que será designado y ejercerá sus funciones por acuerdo del Presidente.³⁴

Por lo que se refiere a la realización de los planes y ejecución de los mismos sobre reforma administrativa, resulta claro señalar que de acuerdo a la política tomada anteriormente y en congruencia con las disposiciones relativas en la nueva Ley de la Administración Pública, todas las reformas macroadministrativas serán delineadas por la Unidad y las microadministrativas por las entidades respectivas en cada una de las dependencias federales,³⁵ pero siguiendo los Lineamientos que determine el Ejecutivo a través de la Coordinación.³⁶

Por lo que se refiere a estos Lineamientos, hasta la fecha se han expedido los que deben observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal en sus Programas de Reforma Administrativa. Posteriormente, se formularon los Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal. Estos segundos Lineamientos serán estudiados cuando se vea la Administración Paraestatal.

Por lo que se refiere a los primeros Lineamientos, fueron dados a conocer durante la primera reunión de gabinete sobre reforma administrativa celebrada el 28 de enero de 1977 en Palacio Nacional.

Estos Lineamientos se refieren a diversos aspectos que para el mejor funcionamiento de las diferentes dependencias se deben observar.

Se señala que deberán de integrarse los mecanismos de programación y reforma administrativa para cuyo efecto "Los titulares de cada una de las dependencias o entidades públicas deben establecer y garantizar el adecuado funcionamiento de la correspondiente Comisión Interna de Administración (CIDA) o su equivalente (CIDAP, Grupo Interno, entre otros), cuya presidencia no podrá ser delegada en ningún otro funcionario. La CIDA deberá ser integrada con los funcionarios que determine el titular respectivo, quien procurará que estén representadas las principales áreas encargadas de los sistemas operativos (sustantivos) y las de apoyo administrativo y técnicos."³⁷

Al respecto todas las dependencias centralizadas han publicado sus reglamentos internos, mismos que contienen respectivamente, las correspondientes Comisiones Internas de Administración. En los Lineamientos se recomendó que actúe como Secretario Técnico el responsable de la Unidad de Programación, y para el programa interno de reforma administrativa, lo sea el responsable de la Unidad de Organización y Métodos.³⁸

Los Lineamientos señalaron conforme se establece en el artículo 9 de la Ley Orgánica, que las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno establezca el Presidente de la República directamente o a través de las dependencias competentes.

Además, el documento aludía a la revisión de la organización interna de las dependencias para definir sus objetivos conforme a las nuevas disposiciones sobre reforma administrativa y se señalaban que deberían de elaborarse los contenidos correspondientes al Reglamento Interior, Manual de Organización General, al de Procedimientos y el de Servicios al Público.

Estas publicaciones están de acuerdo con lo establecido en los artículos 18 y 19 de la nueva Ley, refiriéndose el 18 al reglamento interior que será expedido por el Presidente de la República³⁹ y el 19 a los diferentes manuales que deberán contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas.

El mismo artículo señala que los Manuales de Organización General deberán de publicarse en el Diario Oficial de la Federación y mantenerse permanentemente actualizados.

Hasta la fecha, sólo las Secretarías de Programación y Presupuesto y la de Reforma Agraria han publicado sus respectivos manuales.⁴⁰

Ambas publicaciones tienen como contenido los siguientes puntos:

- A) Antecedentes.
- B) Bases Constitucionales y Legales.
- C) Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Convenios de Coordinación.
- D) Atribuciones conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- E) Estructura Orgánica y Organigrama.
- F) Funciones de sus respectivas unidades administrativas.

Por lo que se refiere a los Manuales de Servicios al Público el 19 de septiembre de 1977 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un Acuerdo Presidencial por el que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizarán los actos que legal y administrativa-

mente procedan para establecer un sistema de orientación, información y quejas, a fin de facilitar el trámite, gestión y solución de los asuntos que el público plantee ante ellas y promover la participación y colaboración de los usuarios en el mejoramiento de los servicios que se les presta.

Este Acuerdo abroga al anterior publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de abril de 1973, derogándose además, las disposiciones que se opongan al nuevo Acuerdo.

También en los Lineamientos sobre Reforma Administrativa se aludía a la revisión y adecuación de los sistemas y procedimientos de trabajo y determinación de políticas para el mejor aprovechamiento de los recursos materiales. Estas disposiciones obedecen a lo establecido en el artículo 20 de la Ley que se refiere que para el mejor funcionamiento de las dependencias establezcan sus servicios de apoyo.

Los Lineamientos se refirieron también a la Administración y desarrollo de recursos humanos para el desempeño eficiente de las actividades que les corresponden haciendo énfasis en la administración de sueldos y salarios, relaciones laborales, prestaciones sociales, incentivos, etc. Lo señalado en esta parte de los Lineamientos responde a lo establecido en la parte final del artículo 19 de la Ley donde se dispone que "En cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, se mantendrán al corriente los escalafones de los trabajadores y se establecerán los sistemas de estímulos y recompensas que determine la Ley y las condiciones generales de trabajo respectivas".

Por último, se hizo mención en el documento de los lineamientos, sobre la delegación y desconcentración de facultades y celebración de convenios con los gobernadores de los Estados.

Por lo que se refiere a la delegación de facultades éstas deberán de publicarse en el Diario Oficial. Esta obligación señalada en los Lineamientos, no se encuentra en el artículo 16 de la Ley que alude a la delegación de facultades. Este artículo establece que: "Corresponde originalmente a los titulares de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en los funcionarios a que se refieren los artículos 14 y 15, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición de Ley o del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquéllos conservarán su calidad de trabajadores de base en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado".

Por lo que se refiere a la creación de órganos desconcentrados, los Lineamientos señalan que para ese efecto se requerirá el Acuerdo Presidencial respectivo. El artículo 17 de la ley establece que "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos

administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

Sobre el particular, el 29 de junio de 1977, salió publicado en el Diario Oficial de la Federación un Acuerdo Presidencial por el que se crea un organismo técnico desconcentrado del Departamento del Distrito Federal que se denominará Comisión de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. También dependiente al Departamento del Distrito Federal, se creó por un Acuerdo Interno publicado el 21 de octubre de 1977, en el Diario Oficial, otro organismo Desconcentrado denominado Servicio Público de Boletaje Electrónico.

Por lo que se refiere a los convenios de colaboración, se establece en el artículo 22 de la Ley Orgánica que "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá convenir con los Gobernadores de los Estados de la Federación, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas".

La inclusión de este artículo en la Ley es una novedad, aun cuando con anterioridad ya se venían celebrando convenios de esta naturaleza. Prueba de esta afirmación se encuentra en el artículo transitorio primero del Acuerdo publicado el 6 de diciembre de 1976 en el Diario Oficial por el que el Ejecutivo Federal celebrará convenios únicos de coordinación con los Ejecutivos Estatales, a fin de coordinar acciones de ambos órdenes de gobierno en materias que competen al Ejecutivo Federal y a los Ejecutivos Estatales de manera concurrente, así como en aquellas de interés común. El artículo transitorio aludido, establece que los convenios celebrados con anterioridad por cualquier tipo de dependencia federal, seguirán vigentes en lo que no se opongan a los convenios únicos de coordinación.

Este Acuerdo Presidencial, fue expedido antes de que entrara en vigor la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública y por lo mismo, a la Secretaría de la Presidencia, conforme al Acuerdo, hoy a la Secretaría de Programación y Presupuesto, le correspondía considerar las bases del desarrollo estatal para formular los planes de desarrollo nacionales y los programas de inversión y gasto público federal que deberá de someter a la consideración del Ejecutivo.

En este Acuerdo se establecen las bases generales para la celebración de los convenios únicos de coordinación y que no tienen otro objeto sino el de promover el desarrollo económico y social de los Estados.

Volviendo al artículo octavo de la nueva Ley referente a la creación de Unidades Administrativas, ya fue creada también la relativa a Información y Relaciones Públicas. En efecto, el 10 de junio de 1977, salió publicado en el Diario Oficial el Acuerdo Presidencial relativo. Esta Uni-

dad o Dirección General (como lo señala el Acuerdo) obedece a la necesidad de informar a los ciudadanos sobre la actividad que realiza el Ejecutivo y, en general, sobre las del sector público, y proveer a su más eficaz divulgación.

Por lo que se refiere a otro tipo de Unidades que tengan por objeto la atención de áreas prioritarias, se han creado las siguientes Unidades:

- 1) Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. La creación de esta Unidad por Acuerdo Presidencial publicado el 21 de enero de 1977 en el Diario Oficial, obedece al esfuerzo especial y directo por parte del Presidente de la República, para ayudar a núcleos sociales que por su condición se encuentran sumamente rezagados en diferentes aspectos.
- 2) Unidad de Transporte Aéreo del Poder Ejecutivo Federal (UTAPEF) que tendrá por objeto proporcionar los servicios de transporte a la Presidencia de la República y a las Entidades que componen la Administración Pública Centralizada. Esta Unidad fue establecida en virtud de la falta de programación en la adquisición de aparatos aéreos. Con la Unidad se busca el control de los servicios de esa naturaleza que se presenten en las dependencias de la Administración Pública Centralizada. Este Acuerdo no es aplicable a las dependencias de la Administración Paraestatal. Tampoco quedan comprendidas en el Acuerdo conforme su artículo séptimo, las aeronaves de la Fuerza Aérea Mexicana y de la Armada de México, así como los servicios técnicos. Este Acuerdo fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de mayo de 1977.
- 3) Por Acuerdo Presidencial de 21 de octubre de 1977 se constituyó la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, adscrita directamente al Presidente de la República, como unidad de asesoría, apoyo técnico y Coordinación.

La creación de esta Unidad constituye un esfuerzo por controlar sistemática y oportunamente las actividades que las dependencias de la administración pública federal vayan realizando. Al evaluar las actividades de esas dependencias, se podrán ratificar o rectificar la planeación y ejecución de sus funciones. Esta evaluación habrá que considerarla como parte integrante del proceso de la reforma administrativa del gobierno federal.

En el Acuerdo respectivo se señala en su artículo segundo que "Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos designarán un representante ante la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, quien también actuará con el carácter de Coordinador del Sector correspondiente".

"La Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación requerirá en su caso la presencia de representantes de las entidades paraestatales que a su juicio lo ameriten.⁴¹

El título segundo de la Ley contiene una serie de disposiciones que ya se encontraban en Leyes anteriores, mismas que establecen que entre las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos no habrá ninguna jerarquía; que los titulares de las mismas ejercen sus funciones por acuerdo del Presidente de la República; que según su competencia deberán formular los proyectos de ordenamientos jurídicos que sean necesarios, mismos que deben ser refrendados por los titulares de las dependencias que intervengan en su aplicación. Acertadamente la firma de los titulares sólo se refiere a los Secretarios de Estado y no a los Jefes de Departamento (artículos 10 a 14).

Necesariamente vuelve a surgir el comentario obligado sobre las diferencias entre Secretarios y Jefes de Departamento. Si ya señalamos que el espíritu de diferenciar a estos funcionarios era por razón de las materias que tratarían y que éstas ya no existen, además de que ambos funcionarios tienen la obligación ante el Congreso de la Unión de rendir informes sobre el estado que guardan sus dependencias, si ambos forman parte del Consejo de Ministros y por disposición expresa las Secretarías y Departamentos tienen igual rango y si también ambos son considerados como altos funcionarios por la Ley de Responsabilidades, no se encuentra razón de seguir tratando de diferenciarlos meramente por la exclusión de los Jefes de Departamento de la facultad de refrendar.⁴² Además, ya es común que estos firmen, sin refrendar propiamente, las disposiciones relativas a sus Departamentos.

En los artículos 14 y 15 se establece no sólo quienes son los funcionarios superiores de las dependencias centralizadas como se establecía en Leyes anteriores, sino que abarca a los Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento (sólo en el caso de Secretarías de Estado) de Oficina, sección y mesa. Novedad también en la Ley es que se establece que en los juicios de amparo, el Presidente de la República podrá ser representado por el titular de la Dependencia a que corresponde el asunto.

El artículo 21 establece que el Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

Las entidades de la administración pública paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República.

En el presente régimen presidencial, entre otras se han creado las siguientes Comisiones:

Comisión Asesora de Financiamientos Externos: La creación de esta Comisión se establece en la Ley General de Deuda Pública en sus artículos 30 a 32. Esta Ley entró en vigor a partir del primero de enero de 1977.

Comisión Consultiva de Estímulos Fiscales. (Diario Oficial de la Federación de 21 de abril de 1977).

Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior. (Diario Oficial de la Federación de 24 de mayo de 1977).

Comisión Nacional de Desarrollo Urbano. (Diario Oficial de la Federación de 16 de junio de 1977).

Comisión Nacional de Precios. (Diario Oficial de la Federación de 21 de octubre de 1977).

Comisión Intersecretarial a fin de coordinar las actividades de las Secretarías de Estado y demás entidades o dependencias a las que la legislación confiere la investigación, protección, conservación de los valores arqueológicos, históricos y artísticos, que forman parte del patrimonio cultural del país. (Diario Oficial de la Federación de 31 de octubre de 1977), etc.

El artículo 21 transcrito anteriormente, ya existía en la Ley anterior salvo lo dispuesto a la participación de representantes de las entidades paraestatales. La creación de las comisiones intersecretariales en la ley de 1958 conforme a su artículo 23, seguramente obedeció a que existían actividades del Ejecutivo que necesariamente requerían la intervención de dos o más dependencias centralizadas para el mejor cumplimiento de las mismas. Ante la realidad de que en varias comisiones era además, necesaria la participación de entidades paraestatales, la redacción del artículo 23 de la nueva Ley se explica. Sin embargo, consideramos que por la misma necesidad de la existencia de estas comisiones intersecretariales la denominación de "Comisiones" a otro tipo de órganos colegiados o instituciones no debería de conferírseles. Al respecto es sabida la existencia de organismos descentralizados con el nombre de "Comisión" como La Comisión Federal de Electricidad. También existen órganos que en opinión de Ruiz Massieu son desconcentrados como la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, La Comisión Nacional de Valores, etc.⁴³

Por otra parte, se establece como novedad en el artículo 23 de la ley, la obligación consignada en el artículo 93 constitucional por la que los titulares de las dependencias centralizadas y paraestatales, excluyendo a los fideicomisos y a las empresas estatales minoritarias, deberán de informar al Congreso de la Unión o a las Cámaras respectivas sobre el estado que guardan sus respectivos ramos.

El artículo 24 de la ley que comentamos, establece una disposición que desde la Ley de abril de 1917 se contemplaba y es la referente a que en casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a que dependencia corresponde el despacho del mismo.

Sobre el particular, en el presente régimen Presidencial sólo un caso de esta naturaleza se ha dado y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 21 de febrero de 1977 por el que se determinaba la competencia de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, respecto a la utilización de las

aguas del subsuelo, actualizando el inventario de los recursos hidráulicos, para fines de planeación.

Por último, dentro de este primer capítulo del título segundo de la Ley, se establece en el artículo 25 la obligación, para cualquier dependencia centralizada, de prestar cooperación técnica, datos o informes a cualquier otra dependencia de la misma naturaleza.

V. DE LA COMPETENCIA DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

En el Capítulo II del título segundo de la Ley, se establece la competencia de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos. Con objeto de hacer más concreto el estudio, se analizarán la transformación que hayan sufrido las atribuciones de las diversas Secretarías y Departamentos en comparación con la Ley de 1958, mencionando en forma general las atribuciones que continúan correspondiéndoles y que son las características de esas dependencias.

La actual Ley establece la existencia de dieciséis Secretarías de Estado, una menos que conforme a la Ley anterior, situación que se explica ya que la antigua Secretaría de Recursos Hidráulicos se integró a la Secretaría de Agricultura y previó la creación del Departamento de Pesca; el Departamento del Distrito Federal sigue existiendo.

Cambian de nombre la Secretaría de la Presidencia por el de Secretaría de Programación y Presupuesto; la Secretaría del Patrimonio Nacional por el de Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; la Secretaría de Industria y Comercio, por el de Secretaría de Comercio; la Secretaría de Agricultura y Ganadería, por el de Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; la Secretaría de Obras Públicas, por el de Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Secretaría de Gobernación

Tiene como atribuciones nuevas la de compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, dictadas por el interés público; la de reivindicar la propiedad de la Nación por conducto del Procurador General de la República. Amplía sus facultades en materia de control sobre radio y televisión.

Esta Secretaría que es la que dirige la política interna del país, por lo que interviene en las funciones electorales correspondientes. Sin embargo, a la atribución respectiva (Fracción XVI) le fue añadida la facultad de "fomentar el desarrollo político".

Por desarrollo político entendemos una mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Así comprendido desarrollo político, su

fomento no sólo se limitará a procurar que la ciudadanía participe más activamente en los procesos electorales sino también en otras esferas como son las educativas, administrativas, de planeación, etc.

Por primera vez en una ley de este tipo, se menciona "desarrollo político". Consideramos que si conforme a nuestra Constitución, México es un país Democrático, inherente a ese concepto, se encuentra la atribución tanto de gobernantes como de gobernados, para alentar a la población a intervenir en todos los asuntos concernientes a la nación. La inclusión de esa nueva atribución, en forma explícita, a la Secretaría de Gobernación, puede provenir no obstante, por razones diferentes. Así, recién que el nuevo régimen de Gobierno empezó sus funciones se comentaba sobre la posible implementación de una reforma política. Para llevarla a cabo, se invitaron a partidos políticos, organizaciones, profesionistas, etc., para que ante la Comisión Federal Electoral expusieran sus ideas al respecto. Común denominador de las diferentes intervenciones, fueron las ideas vertidas sobre una nueva Ley Electoral, que dieran más facilidades a partidos políticos, organizaciones y ciudadanos en su participación en los comicios. Corolario a esas inquietudes fue la propuesta que el Ejecutivo hiciera al Constituyente Permanente (artículo 135 constitucional), para que al través de las reformas y adiciones a ciertos artículos de la Constitución, se pudiera expedir una nueva Ley Electoral. En el Diario Oficial de 6 de diciembre de 1977 se publicaron las respectivas reformas a ciertos artículos constitucionales⁴⁴ que permitieron que días después el Ejecutivo presentara al Congreso de la Unión una iniciativa sobre la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que vino a abrogar a la Ley Federal Electoral expedida en 1973.

Independientemente del contenido de la nueva Ley Electoral y suponiendo que permita a la ciudadanía, una participación más accesible y fácil en los comicios federales, consideramos que se estaría fomentando al desarrollo político parcialmente, y por lo mismo, la reforma política, en este caso, sería un instrumento que permitiera un incremento al desarrollo político en forma aislada. En efecto, si bien la participación en las elecciones, es la esencia misma de un sistema democrático, es vital también, la participación del pueblo en otros aspectos para que globalmente considerados, se fomentara el desarrollo político en general, en todos los campos y no sólo en el ejercicio del voto activo o pasivo.

Fomentar el desarrollo político, significa concientizar de sus derechos y obligaciones a los ciudadanos, del estado en que se encuentra el país, de su riqueza y pobreza; con el fin de que participe el ciudadano en la solución y planeación del país que quiere y que aspira.

Así entendido el fomento al desarrollo político, habría que buscar los medios adecuados para implementarlo. Piénsese en la posibilidad de que con la coordinación de la Secretaría de Gobernación, de la Secretaría de la Defensa Nacional, con los Estados y Municipios se pudiera cumplir la fracción II del artículo 31 constitucional que señala como obligación

de los mexicanos "Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conocedores de la disciplina militar". Piénsese también, en la Secretaría de Gobernación fomentando el desarrollo político coordinándose con la Secretaría de Programación y Presupuesto, que una de sus atribuciones consiste en recabar los datos y elaborar con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República.

Otras formas de fomentar el desarrollo político pueden haber, sin embargo, conforme a las atribuciones relacionadas con esta materia, creemos que las señaladas anteriormente son por las que se podría cumplir, cabalmente, con la nueva función encomendada a la Secretaría de Gobernación. Por lo que se refiere a la reforma administrativa, ésta llegará a existir completa y sostenidamente, cuando la ciudadanía intervenga en su proceso de planeación, ejecución y control, ciclo que presupone un desarrollo político considerable en el pueblo, mismo desarrollo que se fomentaría implícitamente con la participación en el proceso de reforma administrativa. Al respecto, piénsese también en una colaboración estrecha entre la Secretaría de Gobernación y la Coordinación General de Estudios Administrativos, dependencia encargada de implantar la reforma administrativa federal.

Por lo que se refiere a las atribuciones generales de la Secretaría de Gobernación: la iniciativa y publicación de las leyes; la vigilancia del cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, en lo que se refiere a las garantías individuales, etc. (art. 27).

Secretaría de Relaciones Exteriores

Perdió las atribuciones de recabar en el extranjero informaciones técnicas y económicas de utilidad para la producción agrícola e industrial del país y las de promover el comercio exterior y difundir en el exterior los datos sobre cultura, agricultura e industria nacionales. También perdió las atribuciones de auxiliar al fomento de Turismo en el extranjero.

Como innovación, se estipula en forma expresa que en caso de extradición intervendrá por conducto del Procurador General de la República.

Entre sus atribuciones generales se encuentran: las de instrumentar las relaciones internacionales de México así como intervenir en asuntos de nacionalidad; para conceder a los extranjeros las licencias o autorizaciones que requieran conforme a las leyes para adquirir el dominio de tierras, aguas y sus accesorios o para obtener concesiones de explotación de recursos naturales, para hacer inversiones en empresas comerciales o industria-

les, así como fomentar parte de sociedades mexicanas, civiles o mercantiles y para modificar o reformar las bases constitutivas de estas sociedades y para aceptar socios extranjeros o adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos, etc. (art. 28).

Secretaría de la Defensa Nacional

Continúa con las mismas atribuciones que le otorgó la Ley anterior. Entre sus atribuciones normales se encuentran las de los asuntos relacionados con la defensa del territorio nacional y en consecuencia, con la organización, administración y preparación del Ejército y la Fuerza Aérea así como del Servicio Militar Nacional; administrar la Justicia Militar; organizar y prestar los servicios de sanidad militar, etc. (art. 29).

Además conforme el acuerdo presidencial que incorpora al Departamento de la Industria Militar a esta Secretaría, sus funciones se amplían considerablemente.

Secretaría de Marina

Perdió todas las atribuciones que tenía sobre la Marina Mercante y le fueron agregadas facultades sobre sanidad naval, justicia militar e investigación oceanográfica. La corresponde además la organización, administración y preparación de la Armada Nacional; el ejercicio de la soberanía nacional en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables e islas nacionales; la construcción y conservación de las obras portuarias, etc. (art. 30).

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Se le otorga expresamente la atribución de intervenir en la definición de criterios para el otorgamiento de estímulos fiscales, así como la de mantener al corriente el avalúo de los bienes muebles nacionales y todo lo relacionado con su inventariado.

Se excluyó de sus atribuciones lo relativo al control de egresos y a la glosa preventiva de los mismos tanto de la Federación como del Distrito Federal y lo relativo a las pensiones civiles y militares.

Anteriormente, esta Secretaría con sus facultades sobre ingresos y egresos le correspondía todo lo concerniente al proceso presupuestal por lo que ahora éste se ejercerá al través de la Secretaría de Programación y Presupuesto al conferirle a ella lo relativo a egresos y a la de Hacienda lo relativo a ingresos.

Sin embargo, esta Secretaría tiene facultades que se relacionan con todas las demás dependencias del gobierno federal, que es el caso, cuando se

trata de operaciones en que se haga uso del Crédito Público. Además le corresponde dirigir la política monetaria y crediticia; manejar la deuda pública de la Federación y del Distrito Federal; administrar las casas de moneda y ensaye; ejercer las atribuciones que le señalan las leyes de instituciones de crédito, seguros y fianzas, etc. (art. 31).

Secretaría de Programación y Presupuesto

La nueva Ley le otorga atribuciones en materia de planes de desarrollo económico y social, del plan general del gasto público, de estadística general del país, toda la materia de egresos, la autorización de actos y contratos en los que sea parte del Gobierno Federal y el Departamento del Distrito Federal, las medidas administrativas sobre responsabilidad que afecten a la Hacienda Federal y del Distrito Federal, atribuciones sobre pensiones civiles y militares, la realización de estudios cartográficos, la de intervenir en las adquisiciones de toda clase, la de intervenir en los contratos de obras públicas y en la inversión de los subsidios otorgados por la Federación.

Además, a esta Secretaría que suplió a la de la Presidencia, conforme a la fracción XII del artículo 32 le corresponde: Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación, o las sociedades e instituciones en que la administración pública federal posea acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra dependencia".

Esta atribución la tenía en la Ley de 1958 la Secretaría de Patrimonio Nacional, aunque conforme a la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, intervenían en las entidades a que se refiere la fracción XII, antes transcrita, además de la Secretaría de Patrimonio, la de la Presidencia en funciones de planeación y la de Hacienda en financiamiento.

Congruente con la fracción XII, la XIII del mismo artículo 32 establece que: "Disponer la práctica de auditorías externas a las entidades de la administración pública federal, en los casos que señale el Presidente de la República".

Estas dos atribuciones conferidas a la Secretaría de Programación tienen íntima relación con la sectorización administrativa que se ha llevado a cabo conforme los artículos 50 y 51 de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal por lo que en páginas posteriores se hará un análisis de las fracciones del artículo 32 a que nos hemos referido.

Respecto a sus atribuciones en materia de planeación de inversiones del gasto público, el 3 de octubre de 1977 salió publicado en el Diario de la Federación un Acuerdo por el que las entidades de la Administración

Pública Federal, deberán remitir a la Secretaría de Programación y Presupuesto los planes de inversión que se incluyan en el anteproyecto de programa y presupuesto del siguiente ejercicio fiscal de acuerdo con las normas, fechas, montos y plazos establecidos".

Se establece en el Acuerdo, una referencia especial al Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (PIDER), ya que se señala que las obras que se consideran importantes de llevarse a cabo desde el 1o. de enero del año siguiente para que no haya retraso alguno, la Secretaría de Programación y Presupuesto emitirá los oficios de autorización para las diferentes regiones.

Cabe señalar que el PIDER nació en 1973 en la Dirección de Inversiones Públicas de la Secretaría de la Presidencia, hoy de Programación y Presupuesto. El Programa, decía el documento elaborado por la Dirección de Inversiones Públicas "obedece a la necesidad de acudir de inmediato, en forma eficiente y dinámica, a las poblaciones del medio rural, con objeto de mejorar sus condiciones de vida a través de acciones capaces de establecer la infraestructura económica y social que proporciona ocupación permanente y productiva a la fuerza de trabajo campesino".⁴⁵ El PIDER en 1976 operó en 86 regiones a través de obras de bordeo, agua potable, electrificación, caminos y otros. Para 1977 se pretendía iniciar sus acciones en 14 nuevas regiones por lo que su presupuesto para ese año aumentó en cerca del 60% sobre el nivel autorizado en 1976.⁴⁶ El presupuesto de este programa para 1978 es de 2,709 millones de pesos.⁴⁷

Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial

Las siguientes atribuciones se le excluyeron: sobre recursos naturales renovables, bienes inmuebles de propiedad federal destinados o no a un servicio público, bienes de dominio público que no sean de uso común, inspección de adquisiciones, inspección de contratos de obras públicas y control y vigilancia de organismos descentralizados.

Por el contrario, a esta Secretaría se le otorgan atribuciones en materia de producción industrial, establecimiento de nuevas industrias, intervención en la industria de transformación, intervención en la industria eléctrica, funcionamiento y organización de la producción económica del artesanado y artes populares, protección y fomento a la industria nacional, funcionamiento de sociedades cooperativas de producción industrial, intervención en las sociedades, cámaras y asociaciones industriales, intervención en materia de propiedad industrial y de regulación de la inversión extranjera y transferencia tecnológica, organización y vigilancia de normas y especificaciones industriales y la organización de exposiciones, ferias y congresos de carácter industrial (art. 33).

Por lo que se refiere a energéticos, se dijo en la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que: "cons-

tituyen un punto clave de la encrucijada actual del desarrollo de México. Sólo con una generación y explotación racional de estos recursos podremos impulsar la planta de una industria básica y estratégica que requerimos con apremio. Por ello en el proyecto se propone su encuadramiento dentro de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial".⁴⁸

Secretaría de Comercio

Perdió todas las atribuciones que anteriormente tenía en materia de política industrial, y adquirió en exclusiva la intervención en el comercio exterior del país, conservando además las relativas a comercio interior. Igualmente, perdió las atribuciones sobre pesca que pasaron al Departamento respectivo.

Se le otorgan expresamente atribuciones para orientar y estimular los mecanismos de protección al consumidor e impulsar la producción de bienes y servicios que se consideren fundamentales para la regulación de precios.

Conforme a la exposición de motivos de la nueva Ley, se estableció que a través de esta Secretaría se intentaría vincular "integral y estructuralmente la actividad comercial con la producción, los procesos de distribución y la orientación de los consumidores".⁴⁹

Además, le corresponde a esta Secretaría establecer la política de precios, intervenir en sociedades, cámaras y asociaciones comerciales, propiedad mercantil, fomentar el desarrollo del pequeño comercio, etc. (art. 34).

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos

Se le confiere todas las atribuciones que anteriormente tenían las Secretarías de Agricultura y Ganadería y de Recursos Hidráulicos, otorgándosele expresamente facultades de organización de los productores del Sector Agropecuario, el fomento de las organizaciones mixtas de producción agropecuaria o silvícola, el control de calidad en los productos de alimentación de animales, la promoción de la industrialización de los productos forestales y la realización de estudios económicos sobre la vida rural (art. 35).

Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Conserva todas sus anteriores atribuciones y se le otorgan las de promover y organizar la marina mercante, así como todas aquellas atribuciones que en esta materia tenía anteriormente la Secretaría de Marina. Perdió las facultades que tenía sobre el control de las estaciones radiodifusoras y televisoras que pasaron a la Secretaría de Gobernación.

Entre sus atribuciones normales se encuentran las de los servicios de correos, de comunicación eléctrica; concesiones y permisos para líneas aéreas y comerciales en la República y permisos y convenios para líneas aéreas internacionales; aeropuertos, ferrocarriles, puentes internacionales, etcétera, (art. 36).

Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas

Conserva las atribuciones que anteriormente tenía la Secretaría de Obras Públicas y se le agregan algunas que le correspondían conforme a la anterior Ley a la Secretaría de Patrimonio Nacional como son las relativas a organizar, reglamentar, controlar y vigilar las juntas de mejoras materiales de los puertos y fronteras. Estas juntas son organismos descentralizados. Cabe apuntar lo señalado al respecto por Ruiz Massieu: "es el único caso que se aprecia, en esta ley, en el que el legislador señala, especifica y contundentemente, dos cuestiones: a) que las juntas (que son organismos descentralizados) dependerán de la Secretaría una vez que inicie su vigencia la Ley, y b) que podrá nombrar y sustituir a sus funcionarios directamente, esto es, sin que exista obligación expresa de presentar a acuerdo del Jefe del Ejecutivo esos nombramientos o remociones".⁵⁰

Además, le corresponde conocer a esta Secretaría todo lo relativo a Asentamientos Humanos, funciones que se refieren a vivienda, ordenamiento del territorio nacional, distribución planificada de la población, urbanismo, etc. También se encargará de la construcción de las obras públicas, construir y conservar los caminos y puentes federales, incluso los internacionales; construir y conservar caminos y puentes, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y los particulares; organizar y administrar los parques nacionales; intervenir en la adquisición, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles federales; mantener al corriente el avalúo de los bienes inmuebles nacionales y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo; tener a su cargo el registro de la propiedad federal, y elaborar y manejar el inventario general de los bienes de la nación; cuidar de las arboledas de alineación de las vías de comunicación, etc. (art. 37).

Secretaría de Educación Pública

La Ley le otorga las nuevas facultades: Promoción del desarrollo de la investigación científica y tecnológica; Organización y promoción de programas de capacitación; Orientar las actividades artísticas, culturales, y recreativas del Sector Público Federal; Promover la producción cinematográfica, de radio y televisión e industria editorial, y Promover el pleno desarrollo de la juventud.

Además y de acuerdo a sus atribuciones generales le corresponden todas las materias relativas a la educación en todos sus grados, museos, bibliotecas, derechos de autor, fomento del teatro, producción y conservación de los monumentos arqueológicos, objetos históricos y artísticos, etc. (art. 38).

Secretaría de Salubridad y Asistencia

Continúa con las atribuciones que la Ley anterior le otorgó, y como consecuencia de la reforma constitucional de 1971 al artículo 73, fracción XVI, inciso 4o., se le otorga expresamente la de planear y conducir la política de saneamiento ambiental. Sus atribuciones normales son las relativas a los servicios sanitarios y asistenciales, Lotería Nacional, Instituciones de beneficencia, etc. (art. 39).

Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Como innovaciones se le otorgan expresamente: las de elevar la productividad de trabajo en coordinación con la Secretaría de Educación Pública; promover el desarrollo y la capacitación para el trabajo y la investigación en coordinación con dicha Secretaría; intervenir en la organización, registro y vigilancia de toda clase de sociedades cooperativas, establecer el servicio nacional de empleo y vigilar su funcionamiento. Ya no se le confirieron las atribuciones que esta dependencia tenía en materia de Sociedades de Solidaridad Social y que le fueron otorgadas por reforma a la ley de 1958 en 1976. Son atribuciones de esta Secretaría las relativas a la vigilancia y observancia y aplicación de las disposiciones constitucionales en materia de trabajo y de la Ley respectiva, así como los asuntos con ella vinculados y los relacionados con el Seguro Social, etc. (art. 40).

Secretaría de la Reforma Agraria

Conserva las atribuciones que tiene otorgadas por la Ley anterior, a excepción de las relacionadas con las Sociedades de Solidaridad Social, que al igual que a la Secretaría del Trabajo le fueron suprimidas en la nueva Ley. Entre sus atribuciones se encuentran las relativas a todos los asuntos relacionados con la política agraria y cumplimiento de las leyes respectivas así como el manejo de los terrenos baldíos y nacionales y la proyección de planes generales y concretos de colonización para realizarlos, promoviendo el mejoramiento de la población rural y, en especial, de la población ejidal excedente, etc. (art. 41).

Secretaría de Turismo

A esta Secretaría que le corresponde todo lo relativo al fomento del turismo internacional e interno, conserva íntegras las atribuciones que le correspondían conforme a la Ley anterior (art. 42).

Departamento de Pesca

Esta nueva dependencia tiene el manejo de la política pesquera en la República; la conservación y fomento de la flora y la fauna marítima; fluviales y lacustres; el otorgamiento de contratos, concesiones y permisos para la explotación de la misma; la fijación de épocas y zonas de veda; la formación y organización de la flota pesquera y de las sociedades cooperativas de producción pesquera (art. 43). Esta nueva dependencia responde debido a que "el mar patrimonial se ha ensanchado, se propone la creación de una unidad que se ocupe particularmente de racionalizar la explotación y el aprovechamiento de los recursos del mar, con el fin de aumentar su consumo y equilibrar la dieta de los mexicanos".⁵¹

Departamento del Distrito Federal

Al igual que la Ley anterior, la nueva remite a la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal para lo relativo a la determinación de sus atribuciones (art. 44).

VI. DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL

En el capítulo único del título tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y dentro de la Administración Pública Paraestatal quedan comprendidos los organismos descentralizados las empresas de participación estatal mayoritaria, las empresas de participación estatal minoritaria y los fideicomisos públicos.

En el artículo 45 de la Ley, se establece que son organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

Sin embargo, además de esos requisitos, habrá que añadir los siguientes que se establecen en el artículo 2o. de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal:

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

II. Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación la investigación científica y tecnología, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

En el artículo 46 se establece que "Dentro de la administración pública paraestatal se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organismos auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción III del artículo 3o. de la Ley considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social;

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente."

Además, en el artículo 47 se señala que "se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de las mencionadas en el inciso a) del artículo anterior, o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes."

Por lo que se refiere a la definición que la Ley establece para considerar a las empresas de participación estatal mayoritaria coincide con la que se señala en la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, sin embargo, en la nueva ley se considera, acertadamente, que tanto el Departamento del Distrito Federal o un fideicomiso público, pueden ser propietarios del 50% o más del capital social de una empresa.

Por lo que se refiere a las empresas de participación estatal minoritaria el artículo 48 establece que "Para los efectos de esta Ley, serán empresas de participación estatal minoritaria las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados y otra, u otras empresas de participa-

ción estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquél.

La vigilancia de la participación estatal estará a cargo de un comisario designado por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente.

Las relaciones de las empresas de participación estatal minoritaria con la administración pública federal, serán las que determine la ley".

Hay que notar que en la parte final del segundo párrafo del artículo anterior, se presupone la existencia de sectores a pesar de que en el artículo 50 se señala que el Presidente está facultado (no obligado) para crearlos. Anteriormente le correspondía a la Secretaría del Patrimonio designar al comisario respectivo conforme al artículo 28 de la Ley para el Control por parte del Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

En el artículo 49 de la Ley Orgánica se establece que "Los fideicomisos a que se refiere esta Ley serán los que se establezcan por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único de la administración pública centralizada, así como los que se creen con recursos de las entidades que alude el artículo 3o. de este propio ordenamiento.

El fideicomitente deberá recabar la autorización previa de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente, para la integración de los comités técnicos. En todos los casos un representante del fideicomitente, cuando menos, formará parte del comité técnico."

Cabe señalar de que a pesar de que la Ley considera a los fideicomisos como entidades de la administración pública paraestatal siguen siendo, esencialmente, operaciones de crédito y por lo mismo, las disposiciones legales aplicables a los fideicomisos privados lo serán también a los públicos, diferenciándose en que en estos últimos, la persona jurídica que afecte una cantidad de bienes para un fin determinado lo será una entidad del Gobierno Federal, de la administración pública paraestatal o el Departamento del Distrito Federal ya que éste al tener personalidad jurídica y patrimonio propio puede constituir fideicomisos. Por lo mismo al señalarse en el artículo 49 que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será la fideicomitente única de la Administración centralizada sin distinguir el caso del Departamento del Distrito Federal, consideramos que la redacción del precepto es equívoca. Acertadamente la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público en su artículo 2o. se refiere a los fideicomisos que pueda constituir el Departamento del Distrito Federal. Sin embargo, en su artículo 9o. se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será la fideicomitente única del Gobierno Federal. Consideramos que este término de Gobierno Federal, abarca no sólo a la administración centralizada sino también a los Poderes Legislativo y Judicial.

Las atribuciones de la Secretaría de Hacienda, cuando sea fideicomitente las ejercerá por conducto de la Dirección de Crédito a través de la Dirección de Instituciones Nacionales de Crédito, según lo establece el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en sus artículos 28 y 31.⁵²

Como fideicomitente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o cualquier otra entidad, ejercerán todas aquellas facultades que le compete a cualquier fideicomitente, salvo las de constitución e incremento de fideicomisos ya que en estas operaciones, necesariamente, se requiere la autorización del Presidente de la República, emitida por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto. (artículo 9o. de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público).

La Secretaría anteriormente mencionada, puede proponerle al Ejecutivo Federal, la modificación o disolución de los mismos cuando así convenga al interés público. Sin embargo, esta última facultad otorgada a la Secretaría de Programación y Presupuesto, consideramos que debe interpretarse conforme al acuerdo de sectorización del 13 de enero (Diario Oficial de 17 del mismo mes y año) por el que cada cabeza de sector (Secretaría de Estado o Departamento Administrativo) deberá de emitir su opinión o su propuesta a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para la modificación o disolución de los fideicomisos agrupados bajo su coordinación.

El artículo 50 de la Ley Orgánica establece que "El Presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente".

Intima relación con el artículo 50, el 51 señala que "Corresponderá a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores a que se refiere el artículo anterior, planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal".

Es indudable de que la facultad contenida en el artículo 50 al Presidente de la República, para agrupar a las entidades paraestatales en sectores es de suma importancia para poder evaluar y coordinar eficazmente a todas las dependencias paraestatales. Hay que hacer notar que en la redacción del artículo 50 se habla de "sectores definidos" que hay que entenderlos como "sectores administrativos" a diferencia de los "sectores económico-sociales". Al decir de Godolfino Juárez los primeros son "orgánico-estructurales" y los segundos son "operativo-funcionales".⁵³ Señala el mismo autor que por sector administrativo "debe entenderse la agrupación de algunas entidades de la administración pública paraestatal, bajo la coordinación de una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo

a quien se le ha imputado la responsabilidad sectorial de compatibilizar los objetivos y metas, que en conjunto, persiguen dichas entidades". En cambio, un sector de actividad económico y social puede abarcar a más de un sector administrativo, cuando éste no ha recortado definitivamente un grupo de actividades afines y cuando la programación —para efectos globales— requiera un grado mayor de consolidación de las actividades de la administración pública federal. En este sentido, puede afirmarse, que el sector administrativo ha venido a facilitar la sectorización económico-social para la programación y la formulación del presupuesto".⁵⁴

Así entendidos los respectivos sectores, conforme a la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, habrá dieciocho sectores administrativos ya que existen dieciséis Secretarías de Estado y dos Departamentos Administrativos. Por lo que se refiere a los sectores económico-sociales conforme a la programación y presupuestación se han reducido en once, mismos que conforme al presupuesto de egresos para 1978 son los siguientes:

Sector Agropecuario. Abarca a las Secretarías de:

Agricultura y Recursos Hidráulicos

Reforma Agraria

Sector Pesca. Abarca el Departamento de Pesca

Sector Industrial. Abarca la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

Sector Comercio. Abarca la Secretaría de Comercio

Sector Turismo. Abarca la Secretaría de Turismo

Sector Administración y Defensa. Abarca las Secretarías de:

Gobernación

Hacienda y Crédito Público

Programación y Presupuesto

Relaciones Exteriores

Defensa Nacional

Marina

Procuraduría General de Justicia del D.F.

Procuraduría General de la República

Presidencia de la República

Sector Comunicaciones y Transportes. Abarca a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Sector Asentamientos Humanos. Abarca a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas

Sector Educación. Abarca a la Secretaría de Educación Pública

Sector Política Laboral. Abarca a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

Sector Salud y Seguridad Social. Abarca a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Además de las entidades centralizadas agrupadas en los sectores anteriormente descritos, se agrupan en los mismos para efectos del presupuesto

de egresos las entidades paraestatales correspondientes que quedaron agrupadas en los sectores administrativos. También para efectos del presupuesto de egresos, los Poderes Legislativo y Judicial quedaron agrupados en el sector de Administración y Defensa.

Por lo que se refiere a los sectores administrativos éstos se constituyeron y les fueron agrupadas las entidades paraestatales correspondientes, conforme a los Acuerdos Presidenciales publicados en el Diario Oficial de la Federación de 17 de enero, 12 de mayo de 1977 y de 10 de abril del presente. En el primero, se agruparon 799 entidades incluyendo a organismos descentralizados, fideicomisos públicos y empresas de participación estatal mayoritarias. En el segundo se reagruparon ciertas de esas entidades y se agregaron otras y se incluyeron 59 empresas de participación estatal minoritaria. En el último acuerdo se agregaron 42 y se retiraron 49 entidades.

Conforme a los Acuerdos señalados, las entidades paraestatales casi suman 900. Además habrá que señalarse que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y filiales, y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), etc. no se encuentran agrupadas por lo que dependen directamente del Presidente de la República. Habrá que sumarse también, al sector paraestatal, otras entidades que no se encuentran agrupadas como son los Comités Promotores del Desarrollo Socio-Económico (de los Estados) que son 31 y que conforme al Decreto Presidencial publicado el 11 de marzo de 1977 en el Diario Oficial de la Federación son organismos públicos dotados de personalidad jurídica y de patrimonio propio, con el fin de asesorar y coadyuvar en la planificación y programación a nivel local, con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad. Es decir, se les considera a estos Comités como organismos descentralizados.

Habrán también que considerarse para efectos de la sectorización las dependencias que después de los Acuerdos Presidenciales citados, se han creado o han desaparecido.

Hay que hacer notar que las Secretarías de Programación y Presupuesto y la de Marina, no tienen agrupadas a ninguna entidad paraestatal y que es la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial la que más entidades tiene en su sector.

En el Acuerdo publicado el 17 de enero relativo a la sectorización, se establece en sus artículos 2o., 3o. y 4o. lo siguiente:

"Artículo 2o. Corresponderá al Coordinador de cada sector:

- a) Planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades que este Acuerdo agrupa en el sector correspondiente en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- b) Orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades listadas en el sector respectivo. Para este efecto presentará a la Secretaría de Programación y Presupuesto, con su conformidad, los proyectos de presupuesto anual de las entidades mencionadas, en los términos de los artículos 6, 17 y 21 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- c) Presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, los proyectos y programas de actividades de las entidades del sector correspondiente que requieran de financiamiento para su realización, en los términos del artículo 2o. de la Ley General de Deuda Pública.
- d) Vigilar la utilización de los recursos provenientes de financiamientos autorizados a las entidades del sector respectivo, con la intervención que en su caso corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme a las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública.
- e) Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de las entidades listadas en el sector que corresponda.
- f) Someter a la consideración del Ejecutivo Federal las medidas administrativas que se requieran para instrumentar la coordinación de las entidades agrupadas en el sector respectivo.

Artículo 3o. El cumplimiento de las obligaciones que a las entidades de la administración paraestatal imponen la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y este Acuerdo, no implica la modificación de su personalidad jurídica o del patrimonio de las mismas, ni afecta las relaciones con sus trabajadores o con terceros.

Artículo 4o. La Secretaría de Programación y Presupuesto, a propuesta o previa opinión del Coordinador del sector correspondiente, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal:

- A) La modificación de la estructura y bases de organización y operación de las entidades de cada sector, siempre que se requiera para el mejor desempeño de sus funciones, el cumplimiento de sus fines o la más eficaz coordinación de sus actividades, y

- B) La iniciativa para fusionar o disolver y liquidar las entidades agrupadas en cada sector que no cumplan sus fines u objeto social, o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.

Estas disposiciones, habrá que analizarlas conforme a los Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal dadas por el Presidente de la República el 22 de julio de 1977 en el Palacio Nacional.

En los Lineamientos se establece que "El establecimiento jurídico operativo de los sectores administrativos tiene por objeto vincular estrechamente las tareas de programación, presupuestación, financiamiento, información, evaluación y control de las actividades de las dependencias y entidades de la administración pública federal con el propósito de que éstas alcancen mayor coherencia y se eviten desperdicios y contradicciones. El agrupamiento de entidades paraestatales por sectores administrativos, bajo la coordinación del titular de una Secretaría de Estado o un departamento administrativo, constituye básicamente una imputación de responsabilidad que debe interpretarse con propósitos de coordinación programática, de eficiencia administrativa y de elevación de la productividad, y no como pretexto para el "enfudamiento administrativo" de dichos sectores.

La imputación sectorial no genera una relación de dependencia jerárquica directa entre los coordinadores de sector y los titulares de las entidades que lo integran. Implica, por tanto, el pleno reconocimiento a la autonomía legal, patrimonial, técnica y orgánica, que caracteriza la administración pública paraestatal, conforme a las diferentes modalidades de descentralización jurídico-administrativa que establece la ley: organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

Las tareas de las secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público tendrán, para efectos de sectorización, un triple carácter: normativas o definitorias, en tanto que son órganos de autoridad, de vigilancia y control, y supletorias, cuando esto resulte necesario ante la inacción o inadecuada función de las entidades agrupadas en sector o, en su caso, del coordinador sectorial de acuerdo con lo establecido por la Ley. Se considera a estas dos Secretarías como dependencias de orientación y apoyo global y en su caso la Coordinación General de Estudios Administrativos".⁵⁵

"Tanto en el aspecto normativo como en el de vigilancia y control, la Secretaría de Programación y Presupuesto se relaciona con las demás entidades del sector público a través de tres tareas permanentes fundamentales:

- a) La formulación del programa y el presupuesto de la administración pública, en tanto tarea permanente y continua que incluye necesari-

riamente la evaluación dinámica del quehacer gubernamental, clave para la retroalimentación del proceso.

- b) El ejercicio del presupuesto, que incluye los aspectos relevantes en materia de control, auditoría y contabilidad, adquisición y contratos de obras.
- c) La producción y sistematización de la información económica y social.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como la dependencia normativa de vigilancia y control, se relaciona con las demás entidades del sector público en las siguientes actividades:

- a) La elaboración del programa financiero del sector público.
- b) La autorización para gestionar y contratar financiamientos.
- c) El control y vigilancia en el uso de recursos provenientes de financiamientos.
- d) La operación del subsistema de información necesario para conocer, vigilar y evaluar la situación crediticia y facilitar la programación eficiente de la deuda pública".⁵⁶

También se establecieron en los Lineamientos las responsabilidades que las dependencias de apoyo global, los Coordinadores de sectores, y las Entidades Paraestatales tendrán en materia de organización, en materia de programación —presupuestación— evaluación, en materia del ejercicio del presupuesto, vigilancia y control, en materia de financiamiento y en materia del sistema nacional de información.

Cabe destacar que a la Secretaría de Programación y Presupuesto se le facultó en dichos Lineamientos para "Nombrar a los auditores externos de las entidades paraestatales agrupadas por sectores, escuchando la opinión del coordinador sectorial; independientemente de las facultades de inspección, vigilancia y de las designaciones pertinentes que correspondan por ley a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o a cualquier otra dependencia expresamente facultada para esos efectos".⁵⁷

La facultad de nombrar auditores externos no quiere decir que a esa Secretaría se le faculte para disponer de la práctica de auditorías externas, aunque son dos atribuciones muy ligadas. La importancia de la auditoría externa para vigilar y controlar a las entidades paraestatales consideramos que es de vital importancia, por lo que, si bien podría interpretarse que el espíritu de las diversas Leyes y Lineamientos en materia de reforma administrativa, le atribuyen a la Secretaría de Programación y Presupuesto esas atribuciones podrían surgir otros criterios que quizá también por el

espíritu de la sectorización y mejor funcionamiento de las entidades paraestatales se podrían seguir.

Por lo mismo y ante la posibilidad de la aplicación de diferentes criterios, consideramos que fue reformada la Ley de Presupuesto, Contabilidad y gasto Público Federal en su artículo 37 para facultar, explícitamente a la Secretaría de Programación y Presupuesto, para realizar auditorías a las entidades que efectúen gasto público federal, para la comprobación del cumplimiento de las obligaciones derivadas, de esta Ley y de las disposiciones expedidas con base en ella.⁵⁸

Respecto a la administración paraestatal, cabe hacer mención que en el Diario Oficial de 21 octubre de 1977 salió publicado el Registro de la Administración Paraestatal a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto. La lista de las entidades registradas publicadas en el Diario Oficial da cumplimiento al artículo 12 de la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. La lista publicada enumera a las entidades en orden cronológico atendiendo a la creación o en su caso la fecha en que se efectuó la participación estatal. La lista aludida incluye ciertas dependencias no sectorizadas y deja de incluir otras sectorizadas. No incluye a las Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito y las Instituciones Nacionales de Seguros y Finanzas, así como a las instituciones docentes y culturales.

Además, la lista del Registro de la Administración Pública Paraestatal, hace una clasificación de los Organismos Descentralizados: por servicio, que son los que llenan los requisitos a que nos referimos al estudiar el artículo 45 de la Ley Orgánica, y los de carácter federal, en que participan los Gobiernos Promotores del Desarrollo Socio Económico de los Estados y a las Juntas Federales de Mejoras Materiales.

La lista mencionada, clasifica a las empresas de participación estatal mayoritarias en directas e indirectas.

Las directas son las que el Gobierno Federal aporta el 50% más de su capital o que se hagan figurar acciones suscritas sólo por el mismo o que el Gobierno Federal intervenga para nombrar a los correspondientes directivos o que pueda vetar sus acuerdos.

Considera que son indirectas a las que el 50% de su capital o más, es aportado por cualquier entidad de la administración pública paraestatal.

Por otra parte, la nueva Ley otorga en su artículo 52 al Presidente de la República, la facultad de designar a los miembros de los consejos, juntas directivas u órganos equivalentes de las entidades paraestatales, en la proporción que legalmente corresponda al Gobierno Federal.

Igualmente y conforme al artículo 53 de la mencionada Ley, tiene el Ejecutivo Federal la facultad de nombrar a los funcionarios que representen y ejerciten los derechos que pertenezcan al Gobierno Federal, cuando éste sea el titular de las acciones representativas del capital social de una entidad paraestatal. Si el Presidente no lo designa, esta designación

corresponde al titular de la Secretaría o Departamento coordinador de un sector específico.

En el último artículo de la ley, el 54, establece que las entidades de la administración pública paraestatal, deberán proporcionar a las demás entidades del sector donde se encuentren agrupadas, la información o datos que les sean solicitados.

La nueva ley contiene 6 artículos transitorios mismos que señalan lo siguiente:

En el primero, se establece que esta Ley abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958, y que entra en vigor el 1o. de enero de 1977.

Por el segundo, se determina que el personal de una dependencia que pase a formar parte de otra, conservará todos sus derechos adquiridos en virtud de la relación laboral existente con el Gobierno Federal. Si por alguna razón algún trabajador resultara afectado se le dará intervención a la Comisión de Recursos Humanos, a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y al Sindicato correspondiente.

El tercero, establece que los cambios de aquellas dependencias que pasen a formar parte de otra Secretaría o Departamento, se harán incluyendo todo el personal a su servicio, mobiliario y en general, todo el equipo que hasta la fecha dicha dependencia haya utilizado para la atención de los asuntos a su cargo.

En el cuarto y quinto se señala que los asuntos permanecerán hasta el último trámite alcanzado cuando deberán de ser realizados por la Secretaría o Departamento a que correspondan las nuevas atribuciones, y se establece que cuando se cambien por virtud de esta Ley la denominación de alguna Secretaría o Departamento, cuyas atribuciones estén establecidas por Ley anterior a otra dependencia, éstas se entenderán concedidas a las dependencias determinadas por la nueva Ley.

Finalmente, cabe señalar que las medidas dictadas hasta ahora, en materia de Recursos Humanos son las siguientes:

Acuerdo por el que se establecerán sistemas de trabajo en las entidades de la administración pública, que permitan realizar coordinadamente sus actividades durante la semana laboral de 5 días entre las 7:00 y las 19:00 horas. (Diario Oficial de la Federación de 31 de enero de 1977).

Acuerdo por el que se establece un procedimiento de reasignación de personal al servicio de la Administración Pública Centralizada, coordinado por la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. (Diario Oficial de la Federación de 31 de enero de 1977) Diario Oficial de 16 de febrero de 1978) Acuerdo por el que se modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal. (Diario Oficial de la Federación de 31 de enero de 1977).

VII.—ESPECTATIVAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que acabamos de comentar, posiblemente sea una de las disposiciones legislativas que más preparación haya tenido en México, tanto por sus antecedentes que se remontan hasta el ordenamiento expedido en 1821, como por el trabajo continuado que a partir de 1965 se ha llevado a cabo. En efecto, desde que se creó la Comisión de Administración Pública, los trabajos de investigación sobre reforma administrativa se han acrecentado y la mayoría de los integrantes de la Comisión de 1965, hoy, después de doce años, se encuentran tratando de implementar, desde los más altos cargos gubernamentales, el programa de reforma administrativa presididos por su mismo Presidente José López Portillo.

La reforma administrativa, se ha dicho repetidamente, servirá para lograr el desarrollo económico y social del país. La nueva Ley ha sido expedida dentro del programa global de reforma administrativa más ambicioso y mejor preparado, que programa alguno se haya formulado en México. En el articulado de la Ley, se ha hecho una revisión total, no sólo de las atribuciones de las dependencias centralizadas sino de las instituciones mismas de la administración pública federal, procurando orientar la acción del Estado que se traduce en la del gobierno y este a su vez en la administración pública, para impulsar el desarrollo del país. Esta Ley es pues, el eje mismo de la reforma administrativa federal, lo que la hace notablemente diferente a sus antecesoras.

Sin embargo, es necesario hacer notar la importancia en la reforma administrativa de los recursos humanos con que se cuenta para poder realizarla. Estos, que en forma esencial son los servidores públicos, deberán de sentirse identificados con el programa mismo, que los impulse y motive para alcanzar mejores condiciones que las actuales. Esta preparación de actitudes aunada a la de aptitudes, deberán de ser parte de una política general de desarrollo de los recursos humanos en el sector público.

Para los servidores públicos, deberá de haber un sistema de personal que incluya normas de selección, capacitación, remuneración adecuada, ascensos, antigüedad, seguridad, incentivos, etc. En otras palabras, deberá de haber un servicio civil debidamente organizado y capacitado.

La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública no hace mención sobre el régimen laboral aplicable a los trabajadores del Estado. Sin embargo, la reforma administrativa del Gobierno Federal deberá de buscar una congruencia de las disposiciones laborales aplicables a los trabajadores del Estado, ya que actualmente, en algunos casos les es aplicable el apartado A del artículo 123 constitucional, en otros el B del mismo artículo y en otros, su propia reglamentación como a los trabajadores de las Instituciones Nacionales de Crédito.

La reforma administrativa además, debe de organizar las atribuciones

del gobierno tanto sustancial como objetivamente, dentro de un régimen de derecho, que implica la creación de un Código Administrativo y de un Código Federal de Procedimientos Administrativos. Esto resulta indispensable por que a medida que las funciones del gobierno se vayan expandiendo nuevas dependencias centralizadas y paraestatales surgirán, mismas que necesariamente deberán de ser organizadas y coordinadas para prestar debidamente sus servicios, siendo reguladas sus relaciones con los particulares.

Consideramos, que la substancia misma de la reforma administrativa la constituyen los recursos humanos y que estos de manera inmediata, lo son los servidores públicos. Sin embargo, es la ciudadanía en general la que con su participación en el programa de reforma administrativa daría la seguridad del éxito del programa. Deberá ser un programa llevado a cabo por todos en beneficio de todos. De otra forma, aunque México se convierta en un país sobreadministrado seguiría siendo subdesarrollado. Se deberá de comprender que el programa de reforma administrativa brinda una oportunidad para participar más efectivamente en los asuntos de un gobierno democrático y hay que recordar "en una democracia, el gobierno es el trabajo de cada ciudadano."⁵⁹ La época en que el ciudadano cerraba la puerta y no permitía que la administración pública penetrara ha sido superada porque el papel mismo del gobierno ha cambiado también. "En las sociedades modernas, la administración ha incursionado o está proxima a incursionar en cualquier parte, en cualquier relación personal, en cualquier aspecto de la vida; el ciudadano no la puede dejar afuera",⁶⁰ en otras palabras 'la organización ya no es un sistema cerrado en el que sólo los 'miembros' puedan entrar'.⁶¹

La tarea de reformar las instituciones gubernamentales con ánimo de reformar las estructuras de la sociedad, no es un acontecimiento que pretenda o pueda cumplirse de la noche a la mañana es por el contrario, un proceso planeado y permanente y no un evento parcial. Es por esto que la reforma administrativa en México, de nada servirá si se pretende planear, ejecutar y controlar de arriba hacia abajo solamente, es decir si sólo intervienen las autoridades o los servidores públicos. La reforma administrativa se deberá de comprender como instrumento de cambio y de desarrollo, deberá buscar la abolición del "otro México" descrito por Octavio Paz, donde él mismo escribe, que "México continúa siendo una nación con desigualdades escandalosas".⁶² Deberá de ser un programa, abierto, comunicativo y participativo, en otras palabras, deberá de ser una reforma administrativa democrática.

Refiriéndonos a la democracia en México, González Casanova ha señalado que "la clase gobernante en México no puede ignorar el hecho de que la democratización es el pre-requisito básico indispensable de la democracia".⁶³ Si el gobierno permite a los ciudadanos, su participación en la solución de los problemas que atañen a México, la posibilidad de

lograr el desarrollo integral del país aumentará y el programa de la reforma administrativa será un éxito.

No hay que olvidar que la reforma administrativa en México, como en todos los países en desarrollo, no puede darse el lujo de tratar de responder a problemas de tipo meramente técnicos, sino por el contrario, debe de constituir el instrumento para lograr un proceso más largo, difícil y ambicioso; el desarrollo.

En efecto, la reforma administrativa en países como México no puede tener los mismos objetivos que las reformas en los países desarrollados. Al respecto Chi Yuen Wu ha manifestado "que la administración pública en los setentas deberá de señalarse que seguirá creciendo en tamaño y en importancia", en las naciones más desarrolladas las actividades gubernamentales "incluirán programas mayores y temas relacionados con el espacio exterior, exploraciones a los océanos, energía atómica, aviones supersónicos, conservación de recursos, etc. En los países en desarrollo, el gobierno juega un papel definitivo en toda el área económica y social, con ciertos grados de participación individual, dependiendo del sistema político y económico de cada nación".⁶⁴

La afirmación antes señalada nos demuestra que como los países desarrollados han alcanzado niveles de vida más o menos altos para sus habitantes, se encuentran en una posición capaces de continuar su desarrollo en diferentes aspectos. Sus objetivos para transformar tanto las estructuras gubernamentales como sociales, será de importancia secundaria una vez que ya han alcanzado cierta posición, misma que los ha influenciado para ser mantenedores del sistema alcanzado, de aquí que su reorganización administrativa se divida en dos aspectos:

a) Mejoramiento o por lo menos sostenimiento del mismo nivel alcanzado en aspectos económicos, sociales y políticos.

b) Lograr aspectos del desarrollo hasta ahora inalcanzados.

Por otra parte, la situación de los países en desarrollo es diferente. El ánimo de sus reformas administrativas es la transformación pacífica de las estructuras nacionales. El cambio debe de ser forzado, al mismo tiempo que planeado, "confiarse en una evolución natural sería suicida".⁶⁵ En la búsqueda de su desarrollo, los países del tercer mundo no deberán de olvidar sus propios modelos culturales. Intentos de importación de ideales o formas organizativas ignorando las diferencias existentes entre países, sería equívoco como falso.

Afortunadamente el proceso de la reforma administrativa en México ha sido propio y sin ninguna imitación.

Los antecedentes del actual programa de reforma administrativa en México han sido largos y posiblemente han costado más de lo que se hubiera pensado, sin embargo, se llegó a la creación de la Comisión de la Administración Pública en 1965, con la experiencia mexicana suficiente para poder emprender un programa con perspectivas permanentes. Desde entonces, el programa trazado en 1965 no ha dejado de existir,

ha sufrido modificaciones tanto orgánicas como legales, pero con esas bases y con la creación de la Coordinación General de Estudios Administrativos, dependiendo directamente del Presidente de la República, se puede considerar que la reforma administrativa en México se ha institucionalizado.

NOTAS

¹ La Comisión de Administración Pública fue integrada de la siguiente forma: Presidente de la Comisión José López Portillo, Secretario: Carlos Vargas Galindo. Otros Miembros: Emilio Mújica, Rodolfo Moctezuma, Gustavo Martínez Cabañas y Fernando Solana. El 20 de abril de 1965, José Enrique Gama Muñoz se unió al grupo, el 5 de octubre del mismo año, Leopoldo Ramírez Limón entró a formar parte de la Comisión, el 21 de julio de 1966 se incorporó Guillermo Velázquez Herrera, y el 23 de septiembre el Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez.

El 18 de enero de 1968, se unió a la Comisión como Secretario Técnico, Alejandro Carrillo Castro, el 21 de mayo del mismo año también se incorporó Carlos Tello. Subsecuentemente, el Secretario Técnico pudo contar como consejero con Miguel Duhalt Krauss, seguido de un grupo de jóvenes analistas, aproximadamente 12 especialistas en organización y métodos, administración de personal, archivo, documentación administrativa, sistemas de información, economía del sector público, legislación administrativa y administración de recursos materiales. Ver Informe de la Reforma de la Administración Pública Mexicana. Comisión de Administración Pública, 1967. Secretaría de la Presidencia, Primera Edición, México, 1974, pp. 8-9.

² Diario Oficial de la Federación de 14 de abril de 1917.

³ Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916, 1917 Vol. II. pp. 481, 614-640.

⁴ Constitución de 1917. Artículos 91, 92 y 108. Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados. Artículo 2.

⁵ Diario Oficial de la Federación de 27 de marzo de 1940.

⁶ Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Diario Oficial de 2 de enero de 1947.

⁷ Castellanos Coutiño Horacio. "Comentarios a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 24 de diciembre de 1958". En *Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal*, (autores mexicanos), Secretaría de la Presidencia México, 1976, pp. 135-142.

⁸ Secretaría del Patrimonio Nacional. "Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado". En *Aportaciones*. *op. cit.* p. 158.

⁹ Diario Oficial de la Federación de 30 de junio de 1959.

¹⁰ Ver Informe, *op. cit.*

¹¹ Esta Dirección formó parte de la Secretaría de la Presidencia y contó con un grupo de asesores que incluían a: José López Portillo, Gustavo Martínez Cabañas, Miguel de la Madrid, Andrés Caso, Miguel Duhalt Krauss, Fernando Solana, Dr. Renato Iturriaga, Gustavo Petriccioli, Roberto Ríos Elizondo, Manuel Uribe, Pedro G., Zorrilla Martínez.

¹² "Base para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal" 1971-1976. Secretaría de la Presidencia Segunda Edición, México, julio de 1973.

¹³ Ver "Avances en la Desconcentración Administrativa Federal". *Boletín de Estudios Administrativos No. 6*. Secretaría de la Presidencia. Primera Edición, diciembre de 1976. También ver "Planeación en la Libertad-Reforma Administrativa". *Boletín de Estudios Administrativos No. 7*. Secretaría de la Presidencia. Primera Edición, noviembre de 1976.

- ¹⁴ Ver, Andere, Eduardo. "Consideraciones Jurídicas para una Planificación Económica y Social en México". Tesis Profesional. Universidad IBEROAMERICANA. México, 1975, pp. 107-111.
- ¹⁵ *Ibid.*, p. 19.
- ¹⁶ Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1970.
- ¹⁷ Ver Carrillo Castro, Alejandro. "Administrative Reform in Mexico" en A. F. Leemans. *The Management of Change in Government*. Martinus, Nijhoff, The Hague 1976 pp. 206.
- ¹⁸ Ver a Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa*. (Antecedentes, estado actual y perspectivas). Instituto de Estudios Administrativos, A. C. México, 1976, pp. 29-38.
- ¹⁹ Entre otros, podemos mencionar al propio Presidente de México, José López Portillo, Fernando Solana, Emilio Mújica, Carlos Vargas Galindo, Alejandro Carrillo Castro, Miguel Duhalt Krauss, Leopoldo Ramírez Limón, Pedro Zorrilla Martínez, etc.
- ²⁰ Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1975.
- ²¹ *Ley General de Deuda Pública, Exposición de Motivos*. En Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1977, p. 73.
- ²² *Excelsior*.—2 de diciembre de 1976.
- ²³ La reforma al artículo 74 de la Constitución se publicó en el Diario Oficial de 6 de diciembre de 1977.
- ²⁴ Así lo expresó el Lic. José López Portillo en su discurso de Toma de Posesión como Presidente de México.
- ²⁵ Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1976.
- ²⁶ *Idem*.
- ²⁷ En efecto, la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, así lo establece.
- ²⁸ Artículo 6º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- ²⁹ Ver al respecto a Herrera y Lasso, Manuel. *Estudios Constitucionales*. Segunda Serie. Editorial Jus, S. A. México, 1964.
- ³⁰ Ruiz Massieu, José Francisco y Lozano Hernández, Wilfrido. *Nueva Administración Pública Federal*. Editorial Tecnos, S. A., México, 1977, pp. 38-39.
- ³¹ Herrera y Lasso, Manuel, *op. cit.* p. 162.
- ³² *Idem*.
- ³³ Carrillo Flores, Antonio. "La Evaluación del Derecho Administrativo Mexicano en el siglo XX. Editorial del Colegio Nacional tomo XIII. Núm. 3. México, 1977, p. 432.
- ³⁴ Diario Oficial de la Federación de 3 de enero de 1977.
- ³⁵ Artículo Segundo del Acuerdo que creó la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos.
- ³⁶ Al respecto, se hace referencia a las Unidades Administrativas correspondientes en cada dependencia del Gobierno Federal.
- ³⁷ Artículo Tercero del Acuerdo que creó la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos.
- ³⁸ *Lineamientos que deben observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal en sus Programas de Reforma Administrativa*. En Boletín de Estudios Administrativos. México, 1977, p. 21.
- ³⁹ *Idem*.
- ⁴⁰ A la fecha, todas las dependencias centralizadas, han expedido su reglamento interno. El Departamento del Distrito Federal no lo ha hecho por regirse por su propia Ley Orgánica.
- ⁴¹ El de Programación y Presupuesto se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 18 de julio y el de Reforma Agraria el 7 de diciembre. Ambos en 1977. El de Reforma Agraria fue aclarado en el Diario Oficial de 17 de enero de 1978.
- ⁴² Artículo Segundo del Acuerdo que la crea.

- ⁴² Ver al respecto a Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa, México, 1977 pp. 172-185.
- ⁴³ Ruiz Massieu, José Francisco y Lozano Hernández, Wilfrido. *op. cit.* p. 34.
- ⁴⁴ Los artículos constitucionales reformados para dar entrada a la nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales fueron los siguientes: 60, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115.
- ⁴⁵ Ver a Miller Eric J. "Desarrollo Integral del Medio Rural" Ed. Fondo de Cultura Económica. Primera Edición. México, 1976
- ⁴⁶ *Excelsior*, 16 de diciembre de 1976.
- ⁴⁷ *Novedades*, 16 de diciembre de 1977.
- ⁴⁸ *Exposición de Motivos de la Iniciativa de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. En Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1977, p. 5.
- ⁴⁹ *Idem*.
- ⁵⁰ Ruiz Massieu, José Francisco y Lozano Hernández, Wilfrido *op. cit.* p. 80
- ⁵¹ *Exposición de Motivos... op. cit.*, p. 5.
- ⁵² Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicado en el Diario Oficial de la Federación de 23 de mayo de 1977.
- ⁵³ Juárez, Godolfino. "La Nueva Organización Sectorial del Gobierno Federal". En *Boletín de Estudios Administrativos No. 9*. Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1977, p. 19.
- ⁵⁴ *Ibid.*, pp. 19-20.
- ⁵⁵ "Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal". En *Boletín de Estudios Administrativos No. 9, op. cit.*, pp. 21-23.
- ⁵⁶ *Ibid.*, p. 23.
- ⁵⁷ *Ibid.*, p. 24.
- ⁵⁸ Reformas a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1977.
- ⁵⁹ Gladden, E. N. "An Introduction to Public Administration" Ed. Staples Press. Gran Bretaña, 1966, p. 3.
- ⁶⁰ Caiden, Gerald. "Development, Administrative Capacity and Administrative Reform" *International Review of Administrative Sciences*. Instituto Internacional de Ciencias Administrativas. Bélgica, Vol. 39. 1973, núm. 4 p. 343.
- ⁶¹ Brown, David S. "Reforming the Bureaucracy: Some Suggestions for the New President" *Public Administration Review*, American Society for Public Administration. Washington, D. C., E. U. Volumen 37, marzo-abril, 1977, núm. 2, p. 168.
- ⁶² Paz, Octavio. "The Other Mexico: Critique of the Pyramid" Grove Press, Inc. New York, E. U., 1972, pp. 71, 107-111.
- ⁶³ González Casanova, Pablo. "Democracy in Mexico" Oxford University Press. N. Y. E.U., 1970, pp. 91, 195.
- ⁶⁴ Chi-Yuen, Wu. "Public Administration in the 1970's" (with special reference to the United Nations Public Administration Programme) "Revista Internacional de Ciencias Administrativas" Volumen 37, 1971. núm. 2, pp. 161-175.
- ⁶⁵ Caiden, Gerald, E. "Development" *op. cit.*, p. 334.