

Capítulo VII. El presidencialismo y la administración pública federal . . . . .	145
I. El presidencialismo mexicano . . . . .	145
1. Las relaciones del Poder Ejecutivo y el Poder Judicial . . . . .	153
2. Las relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo . . . . .	156
3. Ejecución de leyes y matices parlamentarios. . . . .	159
4. Las relaciones internacionales . . . . .	160
5. La disposición de las fuerzas armadas y la preservación de la seguridad interior y exterior . . . . .	161
6. El gobierno del Distrito federal . . . . .	161
II. La administración pública federal . . . . .	162
1. La definición de administración y las diferencias entre administración pública y privada . . . . .	163
2. Definición de administración pública . . . . .	168
3. Antecedentes de la administración pública en México . . . . .	169
4. Tiempos actuales . . . . .	182

## CAPÍTULO VII

# EL PRESIDENCIALISMO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

### I. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

Como ha quedado establecido, en la Constitución general de la República no sólo se hace la distribución de las atribuciones del gobierno federal y las de las entidades federativas, sino que se especifica también la distribución competencial de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la federación. La asignación de las facultades del Poder Ejecutivo federal tiene consecuencias, claramente perceptibles, en los estados de la República, en mucho mayor grado de lo que ya hemos analizado en relación con las funciones legislativas, y por supuesto todavía más palpables que en lo que se refiere al Poder Judicial federal.

De enorme trascendencia es, por lo tanto, no sólo estudiar el artículo 89 de la Constitución federal que engloba la mayoría de las actividades que debe llevar a cabo el presidente de la República, sino algunas otras disposiciones que se refieren también a funciones ejecutivas, e inclusive dar un repaso a las nociones fundamentales de la administración pública.

El artículo 16 del acta constitutiva de la federación mexicana señaló las atribuciones del Poder Ejecutivo y las englobó en quince fracciones: básicamente se centraba en mencionar la facultad de ejecutar las leyes, por supuesto no en casos de conflicto; lo elemental para la administración pública, como el nombramiento y la remoción de los secretarios del despacho, la recaudación de ingresos, la distribución de los gastos; así como lo relativo a las cuestiones de carácter internacional, como la designación de los representantes diplomáticos, la declaración de guerra, la atribución al Ejecutivo del mando de las fuerzas armadas y el señalamiento de su obligación de conservar la independencia nacional y que se respetara la libertad en el ámbito interior.

El artículo 110 de la Constitución federal de 1824 recogió lo establecido en el acta constitutiva y lo amplió, además de darle una mejor ordena-

ción y aumentarlo a veintiún fracciones, incluyendo el nombramiento, a propuesta de la Suprema Corte, de los jueces y promotores fiscales de circuito y de distrito, la atribución de celebrar concordatos con el Vaticano y el poder convocar al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias y a pedir la prórroga de las sesiones ordinarias. En el artículo 112 se especificaron restricciones y prohibiciones para el presidente de la República, tales como el poder mandar en persona las fuerzas de mar y tierra pero sólo con permiso previo del Congreso de la Unión; el impedimento para desposeer y expropiar propiedades particulares, a menos que existiera una aprobación previa del Senado y mediante la indemnización respectiva; el señalamiento de que el presidente de la República no podría evitar la celebración de las elecciones; el requerir permiso del Congreso de la Unión para salir del territorio nacional, y que cuando lo exigiera el bien y la seguridad de la federación podría arrestar a cualquier persona pero en el término de cuarenta y ocho horas ponerla a disposición de la autoridad judicial competente.

El artículo 85 de la Constitución Política de 1857 menciona, nuevamente en sólo quince fracciones, las facultades y obligaciones del presidente de la República. Se suprime por supuesto la facultad para la concertación de tratados con el Vaticano y se aumenta lo de la atribución para conceder indultos a reos federales, pero en estricto sentido se conservan los principios del inicio del México independiente, es decir, lo relativo a la administración pública federal, a las relaciones internacionales, a la disposición de las fuerzas armadas, a la ejecución de las leyes federales, la forma de llevar las relaciones con otros poderes y lo que respecta al Distrito Federal.

En la sesión ordinaria del jueves 18 de enero de 1917 fue aprobado el artículo 89, bajo el mismo tenor general de las anteriores a que nos hemos referido y agregando la facultad para conceder privilegios exclusivos a descubridores e inventores, para designar al personal diplomático y a los oficiales superiores del ejército y la armada, durante los recesos de la Cámara de Senadores, de manera provisional, convirtiéndose en definitivos cuando lo ratifique la Cámara de Senadores en su período siguiente de sesiones; así como, al final, en la fracción XVII se le reiteran al presidente las facultades y obligaciones que otras disposiciones constitucionales expresamente mencionan.

Con posterioridad a 1917, la norma constitucional que se analiza ha sufrido seis reformas:

La primera, de 1923, que sujeta la facultad de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, al acuerdo de la comisión permanente.

La segunda, de 1928, que faculta al Ejecutivo para nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con la posterior ratificación de la Cámara de Diputados, concediendo también competencia al Ejecutivo para designar los ministros de la Suprema Corte con la aprobación del Senado, y atribuyéndole también la posibilidad de solicitar la destitución de las autoridades judiciales por haber incurrido en actos de mala conducta.

En 1944 se aprueba la tercera reforma, que atribuye al Ejecutivo el nombramiento de oficiales superiores y demás oficiales de la fuerza aérea nacional, así como competencia del Ejecutivo para disponer del ejército, marina de guerra y fuerza aérea, para la preservación de la independencia y soberanía de la federación.

El 21 de octubre de 1966 se modifica nuevamente la disposición para el efecto de establecer como nombramientos definitivos los que se hagan con aprobación de la comisión permanente, respecto de los ministros, diplomáticos, jefes superiores del ejército, armada y fuerza aérea nacionales, derogando también la facultad del presidente de la República para conceder patentes de corso.

En virtud de la erección en estado de los últimos dos territorios que existían en el país, se procede a reformar la Constitución en el año de 1974, para suprimir lo que solamente era procedente para los territorios, como la facultad para nombrar y remover a los gobernadores y a los magistrados del Supremo Tribunal de dichos territorios.

Como resultado de las reformas relativas a la responsabilidad de los funcionarios públicos, en 1982, la destitución por mala conducta se sustituye por el juicio político.

A partir de 1982 y hasta 1999, la disposición constitucional que asigna las funciones al presidente de la República se ha modificado de la siguiente forma:

La fracción II quedó con la misma redacción pero se suprimió el contenido siguiente: “al Procurador General de la República, al titular del órgano y órganos por el que se ejerza el gobierno en el Distrito Federal”.

La fracción IX que había sido derogada con anterioridad fue aprovechada para incluir el siguiente texto: “Designar con ratificación del Senado, al Procurador General de la República”.

La fracción X fue modificada y quedó con la siguiente redacción:

Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la auto-determinación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

La fracción XVII fue derogada.

La fracción XVIII se modificó y quedó con la siguiente redacción: “Presentar a consideración del Senado la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renuncias a la aprobación del propio Senado.”

En términos generales se han conservado las facultades y obligaciones del presidente de la República, con la excepción de lo relativo a la designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia y del procurador general de la República, así como la acotación para el manejo de las relaciones internacionales.

La redacción vigente del artículo 89 constitucional es la siguiente:

**Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:**

Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda;

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes;

VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza armada y permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;

IX. Designar con ratificación del Senado, al Procurador general de la República.

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. (Derogada);

XVIII. Presentar a consideración del Senado la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renuncias a la aprobación del propio Senado;

XIX. (Derogada);

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.<sup>137</sup>

En otras disposiciones constitucionales se hace referencia a derechos y obligaciones del titular del Ejecutivo federal que significan realmente una ampliación, tales como el derecho de iniciar leyes, el derecho de veto, las facultades de contenido económico en los artículos 27 y 28 y básicamente en la redacción de los artículos 25 y 26, lo relativo a las facultades ex-

137 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit., pp. 97-99.

traordinarias en casos de urgencia y algunas otras que trataremos más adelante, sin omitir aquellas que se estiman limitantes o como matices parlamentarios de nuestro sistema, tales como el refrendo.

Las facultades del presidente de la República como titular del Poder Ejecutivo han sido clasificadas de diferente manera para el efecto de analizarlas y estudiarlas. Tena Ramírez las agrupa en facultad de promulgar las leyes del Congreso, facultad de ejecutar dichas leyes, facultad reglamentaria, facultad de nombrar y remover a los funcionarios y empleados y la facultad de indulto y amnistía. Por otro lado, Ignacio Burgoa las separa en facultades legislativas, facultades administrativas y facultades jurisdiccionales.

Nosotros no proponemos ninguna clasificación ni las analizaremos en detalle, pues la finalidad de su mención es relacionarlas con la repercusión que las atribuciones presidenciales tienen en las relaciones de la federación y los estados.

En el primer capítulo hicimos alusión al sistema político mexicano, al presidente de la República y al Partido Revolucionario Institucional como piezas o elementos centrales de tal sistema; ahora, de manera más concreta y enfocada a la injerencia que en todas las actividades del país tiene el Ejecutivo federal, nos hemos de referir a las causas que han provocado la preponderancia del presidente de la República, así como sus repercusiones.

Para Daniel Moreno, en nuestro país, con excepción de los primeros años de vigencia de la Constitución de 1857, siempre ha existido un Poder Ejecutivo fuerte y la dictadura ha sido un fenómeno recurrente, llegando a manifestar que se han cumplido las palabras de Simón Bolívar: “El presidente de la República será en nuestra Constitución como el sol, que —dijo— en su centro, da vida al universo”.<sup>138</sup>

Para Miguel de la Madrid,<sup>139</sup> una de las características del sistema político mexicano es el régimen presidencialista, producto de motivaciones históricas y políticas y que además tiene su fundamento jurídico en la Constitución federal.

Rodrigo Moreno Rodríguez<sup>140</sup> estima que el sistema presidencialista ha sido uno de los rasgos constantes de la historia nacional desde los primeros años del México independiente.

138 Moreno, Daniel, *Derecho constitucional mexicano*, México, Editorial Pax-México, pp. 399-401.

139 Cfr. Madrid, Miguel de la, *Estudios de derecho constitucional*, 2<sup>a</sup> ed., México, Porrúa, 1980, p. 241.

140 Cfr. Moreno Rodríguez, Rodrigo, *La administración pública federal en México*, México, UNAM, 1980, p. 107.

Sería imposible negar la tendencia abrumadoramente mayoritaria de reconocer en el presidente de la República la concentración de atribuciones suficientes para resolver los más graves problemas nacionales e inclusive requerimientos menores.

Sólo en ocasiones y de manera fugaz se ha contado en México con poderes ejecutivos colegiados o de varios miembros, siendo negativos y sumamente deficientes los resultados de tal forma de operar del Poder Ejecutivo. En realidad las expresiones en contra del presidencialismo van encaminadas, más que todo, a señalar que el Poder Legislativo debería tener mayor control o equilibrio con el Poder Ejecutivo, pero de ninguna manera proponer que deje de ser unimembre el titular del Ejecutivo.

En cuanto al funcionamiento del Poder Ejecutivo, se han dividido los sistemas en presidencialistas y parlamentarios. En términos generales, el primero de ellos se da cuando el titular del Ejecutivo ejerce atribuciones que lo sitúan como “dominador” de los otros dos poderes, y básicamente del Legislativo. En cambio, se habla del segundo cuando el Poder Legislativo cuenta con facultades suficientes para controlar al Ejecutivo, por lo que se le ubica en un plano superior. Hay muchas definiciones de estos dos sistemas, y también se ha optado por no definirlos y, por otro lado, por sólo mencionar las características que los significan uno del otro. No obstante, es indiscutible que en cada país se imponen rasgos y características resultantes de las condiciones propias de cada uno de ellos, por lo que se carece de uniformidad o de unanimidad, en cuanto a los puntos esenciales o ineludibles, en los diferentes casos.

Jorge Carpizo,<sup>141</sup> saliéndose del sistema tradicional, deduce las características del sistema presidencial, “contrastando sus notas con las del sistema parlamentario”. De esta manera concluye y menciona las características del sistema presidencial, pero después de enumerarlas aclara que dichas notas no se dan en su totalidad en todos los sistemas presidenciales, así como tampoco con exactitud a lo señalado, o en forma pura, y adopta el criterio de que en un sistema presidencialista la separación de poderes debe quedar claramente definida y que de ninguna manera los miembros de un poder sean al mismo tiempo miembros del otro.

En México, nadie niega el predominio del titular del Ejecutivo.

Hay total acuerdo en que el primer régimen presidencialista de la historia fue instaurado en Estados Unidos a partir de la terminación de la

141 Cfr. Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores, 1978, p. 13.

guerra de independencia. Algunos de los rasgos que caracterizan al sistema presidencialista mexicano se consideran como reflejo o imitación del sistema estadounidense, aun cuando hemos de repetir que los sistemas de gobierno ostentan serias diferencias entre ellos, debido a la influencia que las condiciones imperantes en cada país ejercen y sirven para adecuarlos. En relación con las facultades que el presidente de la República ejerce en Estados Unidos, Paolo Biscaretti Di Ruffia ha expresado:

Las facultades del presidente, que es al mismo tiempo jefe del Estado, del gobierno y del partido mayoritario, son ostensiblemente muy extensas y se aplican con el auxilio de su gabinete, formado actualmente por doce miembros, de los cuales el más autorizado es el secretario de Estado, que se ocupa de las relaciones internacionales; y además los secretarios no son parlamentarios ni participan en las sesiones públicas de las cámaras.

Los diversos secretarios miembros del gabinete son simples consejeros técnicos del presidente para los diversos sectores de la administración federal, aun cuando con el control del Senado, y si son convocados a reunión colegiada, la decisión final corresponde únicamente al presidente. Además, la oficina del presidente, creada por Roosevelt en 1939, ha aumentado gradualmente el número de sus componentes en sus últimos años, los cuales son auxiliados por numerosos e importantes cuerpos consultivos, tales como el consejo de los expertos económicos, el consejo nacional de seguridad, etcétera...

...el presidente es el jefe de toda la administración federal, ya que puede expedir los reglamentos necesarios para dar ejecución a las leyes; nombrar todos los funcionarios federales, distribuyendo numerosos cargos entre los elementos más distinguidos de su partido, de acuerdo con el llamado *Spoils System*; es el jefe de las fuerzas armadas y con tal carácter debe decidir actualmente, si llega el caso, sobre el empleo inmediato de las armas atómicas para la defensa del país; dirige las relaciones diplomáticas y puede conceder el indulto.<sup>142</sup>

En términos generales, hay relativa similitud en las atribuciones del presidente estadounidense y las del presidente mexicano.

A continuación hemos de analizar, aunque sea someramente, las funciones del presidente de México, tanto constitucionales como metaconstitucionales, que son las que más provocan el control y la preponderancia del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes y de la ciudadanía en general.

142 Biscaretti, Paolo, *Introducción al derecho constitucional comparado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, p. 96.

En relación con la enumeración contenida en el artículo 89 constitucional y de acuerdo con la clasificación que hemos estado manejando, las relaciones con los otros poderes son reguladas por algunas de sus fracciones, pero ampliadas considerablemente en otras disposiciones constitucionales.

### *1. Las relaciones del Poder Ejecutivo y el Poder Judicial*

Con posterioridad a 1994 se implementó una reforma sustancial al Poder Judicial Federal, que en determinado sentido disminuyó un tanto la preponderancia del Poder Ejecutivo. Ya el presidente de la República no designa a los ministros de la Suprema Corte de Justicia con sólo la aprobación de la Cámara de Senadores, sino que ahora tiene que presentar una terna a consideración del Senado para que este último realice la designación respectiva. Sin embargo, la sola implementación de la llamada reforma judicial constituyó un acto de autoritarismo, pues se destituyó a los ministros de la Suprema Corte que estaban en ejercicio y además redujo su número a sólo once ministros, tal como hace varios años se estatúía. La modificación a la fracción XVIII del artículo 89 y el cambio del artículo 96 fueron la base para la nueva forma de designación de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia.

La reforma al artículo 94 constitucional establece la composición de la Corte con once ministros; da nacimiento al Consejo de la Judicatura, así como al Tribunal Electoral con dependencia del Poder Judicial de la Federación; también que los ministros durarán en su encargo quince años, durante tal período pueden ser removidos y al vencimiento del mismo, tendrán derecho a un haber por retiro; y para la designación de ministro se requiere que durante el año previo al día de su nombramiento no haya sido secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, procurador general de la República o de justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal, ni gobernador de algún estado o jefe del Distrito Federal. La interpretación del artículo 94 en su texto anterior nos lleva a considerar que existía un principio de inamovilidad, al establecerse que sólo podrían ser privados de sus puestos cuando incurran en responsabilidad debidamente tipificada; en la versión original aprobada por los constituyentes de 1917 se establecía ya la inamovilidad, aun cuando los ministros designados en principio durarían sólo dos años, los nombrados posteriormente durarían cuatro años y a partir de 1923 serían inamovibles. En

1934 se reformó la Constitución y se estableció que los ministros de la Corte sólo durarían en su encargo seis años. En 1944, se modificó nuevamente la norma constitucional y se restableció el principio de inamovilidad. Se reitera que la remuneración que perciban los ministros de la Suprema Corte, los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los magistrados electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo. Los magistrados de circuito y los jueces de distrito serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura. La Suprema Corte está facultada para practicar de oficio la averiguación de hechos que constituyan violación del voto.

La fracción XII del artículo 89 constitucional, cuyas raíces las encontramos con anterioridad a 1917, claramente mencionan la obligación del presidente de la República para auxiliar al Poder Judicial en el ejercicio de sus funciones, principio de por sí importante pero que carece de una regulación más correcta, pues se deja a la interpretación los alcances y condiciones para que se proporcionen estos auxilios al Poder Judicial, debiendo entenderse que es con base en las limitaciones de la administración pública federal, pero también tomando en cuenta la necesidad imperiosa de que se cuente realmente con una impartición de justicia pronta y expedita.

Dentro de la normatividad para las relaciones del Poder Judicial con el Poder Ejecutivo no podemos dejar de mencionar los organismos que realizan actividades jurisdiccionales y cuya dependencia es dudosa, puesto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no ejerce control ni supervisión sobre ellos y el Poder Ejecutivo en algunos casos las realiza; se pueden mencionar al tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al Tribunal Fiscal de la Federación y a las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje. Tales organismos han provocado una polémica en la doctrina jurídica, pues algunos los consideran como parte del Poder Judicial federal, otros como dependencias del Poder Ejecutivo y algunos más como otros poderes que deben sumarse a los tradicionales del Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Nuestra opinión es que se salen de los cánones tradicionales y que quedan desfasados de la clasificación tradicional, aun cuando se han conservado por su utilidad, su competencia específica y lo innecesario que ha resultado el tener que ubicarlos, puesto que el no haberlo logrado no ha significado su anulación o la suspensión de su operatividad. Este conflicto nos inclina a externar que la realidad ha sobrepasado

la división clásica de poderes y que se hace indispensable una renovación o cambio del trío clásico de Montesquieu, confirmando que el desarrollo de la sociedad produce y requiere modificaciones constantes.

Existe una institución de indudable trascendencia para el funcionamiento del Poder Judicial, sobre todo en materia penal, que sería imposible soslayar, como elemento fortalecedor del presidencialismo mexicano: el Ministerio Público federal, cuyo funcionario más importante es el procurador general de la República, que era designado y removido libremente por el presidente de la República y depende de él. Incluso, las funciones atribuidas a tal organismo han propiciado la presentación de iniciativas de reforma constitucional para reducirlas, o bien para que quede ubicado en el Poder Judicial. Y es que el Ministerio Público, como representante de la sociedad, interviene en juicios y controversias donde son parte menores, incapacitados y ausentes, además de ejercitar la acción penal y dar lugar al inicio de procesos debido a la ejecución de actos ilícitos; pero, por otra parte, el procurador general de la República es el representante y asesor del Ejecutivo federal.

La fracción IX del artículo 89 constitucional sujeta la designación del procurador general de la República por el presidente de la República a la ratificación de dicho nombramiento por parte del Senado.

Acerca de su asignación como parte del Poder Judicial, lo consideramos una propuesta desafortunada.

La fracción XIV del artículo 89 constitucional concede facultad al presidente de la República para otorgar indultos a los reos federales sentenciados, a los reos del orden común sentenciados en el Distrito Federal, que tomado en sentido amplio podría estimarse como negativo, pues dejaría sin efecto resoluciones emanadas del Poder Judicial, y aun cuando se ha esgrimido que el procedimiento judicial ha terminado, puesto que el indulto se prevé para reos sentenciados, también es cierto que las determinaciones del Poder Judicial son para respetarse y contienen lo que la sociedad ha estimado como justo; sin embargo, al reglamentarse que sólo hay indultos necesarios y por gracia, definido que el primero sólo procede cuando el condenado es inocente, y el segundo sólo se puede otorgar cuando el reo haya prestado servicios significados a la patria, quedan señalados los límites a esta facultad presidencial y se reducen o terminan los temores a que habíamos aludido con anterioridad.

## *2. Las relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo*

Éstas se habían venido produciendo con un gran control del presidente de la República, debido a la mayoría absoluta de Diputados del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Diputados, y de Senadores del Partido Revolucionario Institucional en la Cámara de Senadores; sin embargo, con la integración de la Cámara de Diputados en las elecciones de 1997 se cambió totalmente el panorama, puesto que la diputación del Partido Revolucionario Institucional ya no cuenta con la mayoría en la Cámara respectiva, y en términos generales su fuerza cuantitativa se equipara a la diputación del Partido de Acción Nacional y a la diputación del Partido de la Revolución Democrática, lo que ha originado una situación inédita en la historia del país, con casos que ya hemos referido, en que mediante una alianza de los diputados del Partido de la Revolución Democrática del Partido de Acción Nacional se han tomado resoluciones contrarias a los deseos del titular del Ejecutivo, así como mediante acuerdos de la diputación del Partido Revolucionario Institucional y la diputación del Partido de Acción Nacional se ha dado lugar a decisiones afines a lo determinado por el presidente de la República, como en lo relativo al FOBAPROA, la miscelánea fiscal y el presupuesto de egresos para 1999.

En otras ocasiones hemos manifestado que la división de poderes no fue concebida ni ha operado de manera tajante y con plena separación e independencia entre ellos, así como tampoco con la asignación de competencia exclusiva para las funciones que teóricamente deben realizar. Precisamente en nuestro país se contempla con claridad esta situación, porque inclusive el titular del Ejecutivo está facultado para legislar en determinadas circunstancias y bajo específicas condiciones.

Es clásico el ejemplo del artículo 29 de la Constitución federal que otorga la atribución al presidente de la República para suspender en todo el país, o en lugar determinado, las garantías que se consideren como un obstáculo para enfrentar casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga en peligro a la sociedad mexicana, aun cuando se requiere el acuerdo del antiguamente denominado consejo de ministros y la aprobación del Congreso de la Unión o de la comisión permanente, en su caso, y de igual manera, la suspensión debe ser por tiempo limitado y por medio de prevenciones generales. Mediante la interpretación jurídica respectiva se entiende que la facultad presidencial para legislar en estado de emergencia se apoya en la expresión: “El Congreso

podrá conceder las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación". Es lógico también que la facultad extraordinaria de legislar en casos de emergencia debe contraerse a materias y aspectos que se requieran para el efecto de enfrentar la emergencia. La práctica para la utilización de esta medida se ha viciado, puesto que se ha realizado sin que se cumplan efectivamente los supuestos y las hipótesis que se derivan del artículo 29 constitucional, lo que ha motivado críticas, y las más graves, en contra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en la mayoría de los casos ha determinado que procede la facultad extraordinaria de legislar en emergencia, sin que realmente así sea.

La fracción I del artículo 89 constitucional y el artículo 92 de la misma carta fundamental han sido la base de sustentación para que se maneje la tesis de que el presidente de la República puede expedir reglamentos que faciliten y permitan la aplicación de la ley, aun cuando no existe ninguna expresión precisa que así lo establezca. El artículo 92 lo da por sentado al referirse a reglamentos expedidos por el presidente, y la fracción I del 89 constitucional le atribuye la función de proveer en la esfera administrativa para el debido cumplimiento de la ley. El hecho es que el Ejecutivo expide constantemente reglamentos, en algunos casos inclusive completamente inconstitucionales, puesto que se salen del alcance de la ley que supuestamente reglamentan. Es de aceptarse la facultad reglamentaria presidencial, pero contraída a no sobrepasar los términos de la ley que reglamente.

El artículo 131 constitucional nos dice que el Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las exportaciones, las importaciones y el tránsito de productos a fin de regular el comercio exterior, mejorar la economía del país o que dicha actividad vaya en beneficio de la nación. Esta autorización constitucional queda sujeta por la misma disposición que la establece a que anualmente debe ser reiterada por el Congreso de la Unión y obliga al titular del Ejecutivo para que informe del uso que de la misma haya hecho. La práctica ha roto las limitaciones y las condiciones impuestas, pero es prudente señalar que es altamente significativo que la misma carta fundamental especifique este caso de función legislativa, en tiempos normales, al Ejecutivo.

El contenido de la fracción X del artículo 89 faculta al Ejecutivo para celebrar tratados internacionales, con la ratificación del Senado; de acuer-

do con el artículo 133 constitucional, estos tratados forman parte de la legislación mexicana, por lo que nos encontramos ante otro caso en que propiamente el presidente de la República legisla.

También en casos de emergencia, pero respecto a cuestiones de salud pública, el artículo 73 constitucional faculta al departamento de salubridad para que dicte las medidas preventivas indispensables; después deben ser sancionadas por el presidente de la República.

Dentro del proceso legislativo, el presidente de la República posee atribuciones sumamente importantes que es oportuno mencionar. La más sobresaliente es la de que tiene el derecho de iniciativa, tanto para modificar la Constitución como para la legislación normal, equiparándose a cualquiera de los integrantes del Poder Legislativo; pero, al igual que en otros países, esta facultad presidencial ha provocado que la inmensa mayoría de las iniciativas de ley presentadas provengan del Ejecutivo federal. En realidad esta situación no reviste la gravedad que algunos tratadistas le han otorgado, puesto que el Ejecutivo es el que cuenta con los elementos y recursos apropiados para elaborar las iniciativas y, a fin de cuentas, la aprobación o desaprobación se ha conservado como una facultad del Poder Legislativo; pero sí sería deseable que aumentaran las iniciativas salidas de los representantes populares, sobre todo en aspectos en que éstos tienen una noción más apegada a la realidad de los requerimientos normativos de la población.

Para algunos especialistas del derecho existen tres momentos finales del proceso legislativo, en que participa el Ejecutivo federal, que son el veto, la promulgación y la publicación. Para otros, la promulgación y la publicación son consideradas en la Constitución como sinónimos y por lo tanto sólo existe el voto y la promulgación o publicación. Para nosotros, aunque la diferencia es de detalle, el voto es la facultad presidencial para hacer observaciones a la resolución legislativa, acerca de la reunión de los requisitos procedimentales y respecto de la opinión del Ejecutivo sobre incongruencia o posibilidad de efectos negativos, para el caso de que se ponga en vigor dicha resolución legislativa, lo cual originaría un nuevo análisis del Poder Legislativo, con base en observaciones que el presidente de la República incluye en el voto; cuando el presidente de la República estima que no es prudente y que no procede ejercitarse el derecho del voto, o cuanto éste ya fue ejercido y la resolución fue ratificada por el Poder Legislativo es cuando se presenta el acto presidencial de promulgar la ley, ordenando su publicación. Y la publicación no se presta a confu-

siones, pues es la manera de darla a conocer a la ciudadanía, para su debido cumplimiento, en el *Diario Oficial*, creado *ex profeso* para cumplir tal función. En resumidas cuentas, el Ejecutivo puede iniciar el proceso legislativo con la presentación de una iniciativa; el Ejecutivo puede intervenir para promover agilidad en el trámite legislativo, convocando a sesiones extraordinarias cuando así lo acuerde la comisión permanente; el Ejecutivo puede oponerse a una resolución legislativa y provocar que se vuelva a estudiar por el Legislativo; el Ejecutivo ordena la publicación de la ley; y finalmente es el encargado de dar a conocer a la ciudadanía las determinaciones legislativas, utilizando el *Diario Oficial*.

### 3. *Ejecución de leyes y matices parlamentarios*

Y por si lo anterior fuera poco, el Ejecutivo federal es el encargado de realizar todo aquello que sea necesario para hacer efectiva una ley y que sea respetada.

Éstas son, de manera concisa, las bases que nos inducen a manifestar que constitucionalmente estamos ante un sistema presidencialista, y que no sólo el presidente de la República influye y es factor determinante en el proceso legislativo federal sino que, con la aplicación de las leyes federales en todo el territorio nacional, la influencia del Ejecutivo federal se resiente en todos los estados de la república.

En descargo de la intervención presidencial tan determinante, en el proceso legislativo, se ha aducido que existen algunas limitaciones y que son propiamente matices de un sistema parlamentario, las cuales han sido suficientemente analizadas, para concluir que no es así y que de ninguna manera desvirtúan las aseveraciones anteriores. El artículo 92 de la Constitución da nacimiento a la institución llamada refrendo, que consiste en la obligación de que los secretarios, encargados del ramo a que el asunto corresponda, firmen todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente de la República, pues en caso contrario no existe obligación de obedecerlos; pero si el presidente de la República tiene la facultad de designar y remover libremente a los secretarios del despacho, esta supuesta limitación de su esfera competencial queda nulificada, porque con la mayor facilidad se puede destituir a aquel secretario que no refrende una resolución del presidente; y estimamos que se ha conservado el refrendo sólo como un principio de orden para el efecto de que los secretarios tengan suficiente información de todas aquellas directrices que el presidente

de la República expida, en lo que se refiere a la actividad o ramo de que están encargados.

El artículo 93 constitucional, que tiene su antecedente en la Constitución de 1824, señala la obligación de los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos para que informen al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos; pero también que dichos funcionarios pueden ser citados por cualquiera de las cámaras, incluyendo a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales, para que orienten o informen a las cámaras cuando se discuta una ley o se esté tratando un asunto que corresponda a sus actividades; y también las cámaras pueden integrar comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Lo señalado por esta disposición constitucional de ninguna manera puede tomarse como una acción de control del Legislativo sobre el Ejecutivo, puesto que no se prevé que del órgano legislativo pueda emitirse una resolución desaprobando lo realizado, y mucho menos expresando el criterio de que deba ser destituido; la única explicación es que los informes y las comparecencias de estos funcionarios federales de alto rango son para orientar e informar, tal como se establece para que normen su criterio los legisladores, y en todo caso emitan leyes que mejoren las cosas.

La circunstancia de que en caso de ausencia absoluta del presidente de la República, el Congreso designa a quien deba reemplazarlo tampoco es signo de parlamentarismo, pues sólo es una prevención para que de ninguna manera quede acéfalo el Ejecutivo federal.

#### *4. Las relaciones internacionales*

En materia de relaciones internacionales, la intervención del presidente de la República es indispensable, toda vez que es el funcionario que ostenta la representación de nuestro país ante todas las demás naciones del mundo; con esa representación celebra alianzas con otros países, emite declaraciones de política internacional, resuelve la forma o el sentido en que México votará en las situaciones que se discutan en los organismos internacionales, decide el rompimiento de relaciones con otros países. Por otra parte, también con la representación del país, celebra tratados y convenciones diplomáticas de todo tipo, en materia de extradición, de comercio internacional, culturales e inclusive para la formación de bloques po-

líticos y militares. Con estas expresiones someras resulta evidente la situación privilegiada del presidente de la República como representante de México en todo el exterior. Ya hemos expresado que los tratados, por disposición del artículo 133 constitucional, forman parte del derecho mexicano, con la única salvedad de que deban estar en congruencia y coincidan con el espíritu y la letra de la misma Constitución general de la república.

También en el ámbito internacional, la fracción III del artículo 89 constitucional otorga facultades al presidente para la designación del personal diplomático y del consulado, con aprobación del Senado, para que operen las relaciones con los países extranjeros.

### *5. Las disposiciones de las fuerzas armadas y la preservación de la seguridad interior y exterior*

Íntimamente relacionadas y perfectamente entrelazadas se presentan las fracciones VI, VII y VIII del artículo 89 constitucional respecto de la seguridad interior y exterior del país, toda vez que queda con toda claridad la atribución presidencial de disponer de todas las fuerzas armadas nacionales, disponer de la guardia nacional e inclusive declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos. Estas facultades le proporcionan una preeminencia extraordinaria, pero además necesaria, al titular del Ejecutivo federal.

### *6. El gobierno del Distrito Federal*

Una disminución del poder presidencial lo constituyó la reforma política del Distrito Federal, basada en una modificación sustancial para el gobierno del Distrito Federal, puesto que ahora dicho gobierno está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos del artículo 122 constitucional. Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el jefe de gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. La Asamblea Legislativa se integra con diputados elegidos por el principio de mayoría relativa, así como también diputados elegidos por el principio de representación proporcional. El jefe de gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Poder Ejecutivo y la administración pública y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta. Para cubrir las vacantes de magistrados del Tribunal Superior de Justicia

cia, el jefe de gobierno del Distrito Federal someterá la propuesta respectiva a la decisión de la Asamblea Legislativa. Los magistrados ejercerán el cargo durante seis años y podrán ser ratificados por la Asamblea; y si lo fuesen, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de la Constitución general de la república.

El Distrito Federal mexicano es en varios aspectos la porción territorial más importante del país: es la más poblada, pues en ella habita aproximadamente una séptima parte de la población total; es la más industrializada; es el centro financiero del país, el asiento de los poderes federales y, por lo tanto, el corazón político de todo el Estado mexicano; constituye el primordial núcleo cultural donde se encuentra la Universidad Nacional, la más grande del país y de la cual dependen los principales institutos de investigación; en él están los mayores teatros, las orquestas sinfónicas, los cuerpos de ballet, etcétera.<sup>143</sup>

## II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Una de las tareas más importantes, posiblemente la de mayor trascendencia, que tiene encomendada el titular del Poder Ejecutivo federal es la administración de los recursos materiales, humanos y técnicos del gobierno, puesto que en gran medida le proporciona el poder político y social a que nos hemos referido en los párrafos superiores y en otros capítulos. De acuerdo con el sistema fiscal imperante, aunado a la materia política, esta facultad administrativa del presidente de la República tiene una repercusión innegable en las entidades federativas, que están sujetas a recibir sólo participaciones de las contribuciones federales y los subsidios que graciosamente les otorgue el gobierno federal, como la parte más importante de sus ingresos, sumados a los escasísimos recursos que captan por fuentes propias, lo cual repercute necesariamente en una dependencia sensible respecto del gobierno federal.

Como resultado de los convenios de coordinación fiscal, los estados y los municipios redujeron sus impuestos y derechos, a cambio de una mayor participación en las contribuciones federales. El papel del gobierno federal de recolector abrumadoramente mayoritario de las aportaciones de la ciudadanía le proporciona la posibilidad de ser quien acomete la

<sup>143</sup> Carpizo, Jorge, "Sistema federal mexicano", en *Los sistemas federales del continente americano*, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1972, p. 530.

construcción de las obras de mayor envergadura y la prestación de los servicios de mayor trascendencia a la colectividad, independientemente de que por conducto de la Secretaría de Hacienda autoriza y entrega los recursos con que los gobiernos de los estados y los gobiernos municipales sufragan sus gastos de operación y la construcción de pequeñas obras. Los convenios signados entre el gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas para la construcción de obras, ejecutadas y supervisadas por los gobiernos estatales, permiten a estos últimos, relativamente, el manejo político de las realizaciones llevadas a cabo mediante este procedimiento.

Los recursos que aporta la ciudadanía al fisco federal, vía impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, son utilizados para la subsistencia del mismo aparato gubernamental y para sufragar los costos de las obras y de la prestación de los servicios que la comunidad requiere, pero lógicamente con sujeción a las limitantes del monto de las aportaciones.

### *1. La definición de administración y las diferencias entre administración pública y privada*

Pero ¿qué es administración? Y, por otro lado, ¿cuál es la diferencia entre administración pública y administración privada?

Es innegable que en la antigüedad no existieron compendios o tratados que orientaron la actividad administrativa de los conglomerados humanos, sin embargo, está también fuera de duda la afirmación de que desde tiempos remotos el hombre ha coordinado y unido, de alguna manera, sus esfuerzos para la obtención de mayores beneficios que si sólo se hubiera utilizado la fuerza individual. Por ello se ha considerado que los inicios de la actividad administrativa se plantean al reunirse los esfuerzos de dos hombres para mover una piedra que ninguno de los dos sería capaz de hacerlo; o bien cuando varios individuos se agrupan o, ya agrupados, mediante gritos y ruidos espantan y conducen a animales prehistóricos hasta precipicios con objeto de despeñarlos, para que la caída les produjera la muerte y de esta manera utilizar los restos del animal como alimentación de los cazadores.

Bajo este enfoque se puede afirmar que este tipo de esfuerzos conjuntos ha existido desde la aparición del hombre en la corteza terrestre. El hombre siempre ha vivido en sociedad, y lo hace para facilitarse su sub-

sistencia al ir domeñando la naturaleza. La interacción de la naturaleza y la sociedad siempre ha existido y se ha incrementado, pues la producción material es la ocupación central de los hombres. El carácter de la producción determina la estructura de la distribución y del consumo. Las distintas fases o etapas que conforman la evolución de la humanidad, es decir, el comunismo primitivo, el régimen esclavista, el feudalismo, el capitalismo y el socialismo han descansado precisamente en la producción material, y ésta en la interacción de la sociedad y la naturaleza, lo que determina o provoca el desarrollo de la administración pública y privada.

En el estudio de las ciencias naturales podemos encontrar algunas leyes y definiciones que reúnen circunstancias de incertidumbre, pero la experiencia nos ha enseñado que aun algunas leyes y definiciones de las ya mencionadas han tenido que ser modificadas con base en nuevos descubrimientos o apoyo en la utilización de recursos revolucionarios o novedosos. Y si esto acontece en lo que se refiere a las ciencias naturales, en las ciencias sociales encontramos un ambiente menos estático y sumamente cambiante, así como una gran diversidad de criterios sobre definiciones y acerca de los resultados relacionados con una o varias causas similares. La administración es una ciencia que se apoya en conductas humanas, o sea, es una ciencia social y por esto, desde la misma definición o explicación del concepto, nos produce infinidad de enfoques y una gama de definiciones.

Para Reyes Ponce, “administración es el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia de las formas de estructurar y operar un organismo social”.<sup>144</sup>

José Antonio Fernández Arena nos expresa que: “administración es una ciencia social que persigue la satisfacción de objetivos institucionales por medio de un mecanismo de operación y a través del esfuerzo humano”.<sup>145</sup>

Wilburg Jiménez Castro, en *Introducción al estudio de la teoría administrativa*, nos hace partícipes de su definición:

“Administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas cuya aplicación a conjuntos humanos promete establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se pue-

<sup>144</sup> Citado por Fernández Arena, José Antonio, *El proceso administrativo*, México, Editorial Diana, 1979, p. 73.

<sup>145</sup> *Idem*, p. 70.

den alcanzar propósitos comunes que individualmente no es fácil lograr”.<sup>146</sup>

En el tomo primero del libro sobre administración de Uriel Vélez Kuri podemos leer que para él “administración es el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de estructurar y manejar un organismo social”.<sup>147</sup>

“Administrar es crear y conservar un ambiente adecuado para que grupos de personas puedan trabajar eficiente y eficazmente en el logro de objetivos comunes”,<sup>148</sup> manifiestan Harold Koontz y Cyril O’Donnell en su *Curso de administración moderna*.

Christopher C. Hood, en su libro *Los alcances de la administración pública*, estima que para el perfeccionamiento de la aplicación de los conocimientos administrativos debemos pensar, para intentar lograrlo, cómo sería la “administración perfecta”, agregando que ésta es “una condición en la cual los elementos externos de disponibilidad de recursos y aceptabilidad política se combinan con la administración para producir la ejecución de las políticas”.<sup>149</sup> O sea que deben combinarse los factores externos como recursos materiales limitados, objetivos generales inequívocos y aceptación de las políticas perseguidas, con los factores internos que se señalan en las condiciones principales.

Aun con la existencia de una más amplia diversidad de definiciones, la noción de lo que es administrar se encuentra fija en los que por la práctica o con la teoría han tratado principios de esta disciplina. Nuestra noción nos induce a decir que:

Administración es la ciencia que con reglas, principios y conocimientos generales nos enseña a coordinar recursos materiales, humanos y técnicos mediante el proceso de planear, organizar, tomar decisiones y controlar, constituyendo un sistema abierto que contempla y procesa los insumos que los demás sistemas proporcionan obteniendo mayor eficacia y eficiencia en el logro de sus objetivos.<sup>150</sup>

<sup>146</sup> Jiménez Castro, Wilburg, *Introducción al estudio de la teoría administrativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 22.

<sup>147</sup> Vélez Kuri, Uriel, *Administración I*, s.e., s.l.e., 1974, p. 18.

<sup>148</sup> Koontz, Harold y Cyril O’Donnell, *Curso de administración moderna*, México, McGraw-Hill, 1973, p. 4.

<sup>149</sup> Hood, Christopher, *Los alcances de la administración pública*, México, Editorial Limusa, 1979, p. 7.

<sup>150</sup> Gámiz Parral, Máximo N., *Administración pública*, México, Universidad Juárez del Estado de Durango, 1979, p. 19.

Las reglas generales ampliamente aceptadas como premisa fundamental para la existencia de una aceptable administración son: división del trabajo, autoridad-responsabilidad, unidad de mando, unidad de dirección, comunicación permanente, coordinación y tomar en cuenta los factores externos que tengan influencia en el sistema administrativo.

La función administrativa inicial, que es la planeación, contempla la fijación de objetivos por alcanzar, el análisis de las diferentes alternativas, la determinación de los planes a largo y corto plazo de acuerdo con su costo y ventajas, elaboración de presupuestos, señalamiento de políticas y estrategias y, por último, los procedimientos a seguir.

La organización engloba el agrupamiento de actividades, señalamiento de funciones, precisar la delegación de autoridad y su responsabilidad consecuente, señalar las jerarquías, las formas de comunicación, elaborar la estructura organizativa y la designación conforme al análisis de puestos, de los funcionarios, empleados y trabajadores. Las formas de estructuras básicas son la militar, la funcional y la de línea y *staff*.

En cambio la dirección, que ya es operativa, es fundamentalmente la toma de decisiones basadas en el mayor grado de utilidad de las mismas, en la comunicación, en la información, en la motivación, en el liderazgo, y conforme a las circunstancias internas y externas que se presenten.

Finalmente, la supervisión constante, global y parcial de lo realizado, con apoyo en puntos de referencia que serán los objetivos a largo y corto plazo, así como los programas y los presupuestos, para posteriormente a la evaluación modificar o reafirmar la manera de actuar.

Es oportuno mencionar ahora que hay similitudes y diferencias entre la administración pública y la privada.

La administración privada que se orienta a las actividades mercantiles, industriales y de prestación de servicios tienen como finalidad esencial el obtener el mayor grado de utilidad respecto de los recursos empleados, los ingresos obtenidos y la diferencia correspondiente; esto es válido aun cuando en los últimos años ha nacido una corriente que sustenta la tesis de que, aunado al objetivo de las utilidades, la empresa privada debe atender a los requerimientos sociales de proporcionar empleo, de coadyuvar en las acciones colectivas y de asumir un papel positivo en el desarrollo general; pero, de cualquier manera la finalidad continúa siendo las ganancias para el propietario o los propietarios de la empresa privada. La administración privada está expuesta en un grado muy reducido a protestas y presiones de carácter ciudadano sobre las actividades que realiza. El

reclutamiento, la selección de personal, la capacitación de funcionarios y trabajadores y los ascensos en la administración privada ostentan las características exclusivas de eficiencia básicamente y con implicaciones estrechas de recomendaciones, de lazos familiares o de satisfacción de necesidades personales. Tanto las empresas comerciales como industriales son de alcance menor que los gobiernos federales o estatales, aun cuando pueden llegar a una amplitud superior que las de los gobiernos municipales. La repercusión social por medio de la posibilidad de deficiencias, errores o situaciones positivas de las negociaciones particulares son casi insignificantes, en comparación con las de carácter público.

Por el contrario, el campo de acción de la administración pública es exageradamente amplio, con tendencia a la discoordinación, al traslape de funciones y a dificultar el control de las acciones que se realicen; la comunidad siente que la administración pública se encarga de los intereses de todos pero al mismo tiempo de los intereses de nadie, lo que propicia poco interés o reconocimiento hacia los saldos que significan progreso, y en cambio se critica acremente las actitudes consideradas desde puntos de vista personales como no congruentes con los intereses colectivos; se evalúa con severidad y se considera por el hecho del pago de sus contribuciones que la administración pública es un ente enemigo, disociado de la comunidad y que de preferencia mientras menor sea la cantidad de numerario que ingrese en las arcas públicas más aceptable es la existencia del gobierno. Por otro lado, existe el criterio extendido en la población de que las instituciones que ejercen el poder tienen la obligación ineludible de realizar actos y construir obras para proporcionar seguridad, comodidad, vialidad, almacenamiento de recursos acuíferos, etcétera. Es común que las actuaciones de los funcionarios públicos sean influidas por grupos de presión o por otro tipo de corrientes políticas que es indispensable atender debido precisamente a la ausencia de apoyo mayoritario traducido en intervenciones combativas.

Complementariamente a las consideraciones anteriores, en la mente ciudadana se ha incubado la idea de lo que es el órgano gubernamental, que llega a identificar plenamente con la administración pública, noción que en ocasiones le induce a apreciar una gran parte de ineficiencias en el aparato administrativo público por esperar que al igual que la administración privada produzca utilidades tangibles. Continuamente nos enteramos de expresiones vertidas sobre lo inexplicable de que empresas de participación estatal o de empresas oficiales arrojen números rojos en sus balan-

ces anuales; pero al mismo tiempo casi nunca se preocupa y menos se manifiesta sobre lo suficiente o insuficiente de las aportaciones ciudadanas para un cumplimiento cabal o medianamente aceptable de las funciones encomendadas a la administración pública.

Es incuestionable, sin embargo, que tanto en uno como en otro aspecto se requiere hacer uso de los principios y recursos que proporciona el proceso administrativo de carácter general.

## 2. Definición de administración pública

Ludwig von Mises define la administración pública como “el método aplicado en la dirección de los asuntos administrativos cuyo resultado no supone valor crematístico alguno en el mercado”.<sup>151</sup>

Para Woodrow Wilson, en *El estudio de la administración*, publicado en 1887, “la administración es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el ejecutivo operante, el más visible aspecto del gobierno”.<sup>152</sup>

Para Luther Gulick, “la administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno y, por lo tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo del gobierno”.<sup>153</sup>

Leonard D. White nos dice que “la administración pública consiste en todas las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública”.<sup>154</sup>

Pedro Núñez Amato nos expresa en el primer tomo de *Introducción a la administración pública* que “administración pública es la fase del gobierno que consta de la ordenación corporativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político”.<sup>155</sup>

Sin embargo, la administración pública es el sistema integrado por las fases de la planeación, organización, dirección y control en el procesamiento de los insumos externos e internos para la producción más eficiente de bienes y servicios de la colectividad.

151 Citado por Dwight, Waldo, en *Administración pública*, México, Editorial Trillas, 1978, p. 72.

152 Citado por Muñoz Amato, Pedro, en *Introducción a la administración pública I*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, p. 16.

153 *Idem*, p. 18.

154 *Idem*, p. 20.

155 *Idem*, p. 25.

De acuerdo con la definición nuestra de administración, que referimos anteriormente, administración pública es el conjunto de organismos gubernamentales que coordina los recursos materiales, humanos y técnicos mediante el proceso de planear, organizar, tomar decisiones y controlar, y constituye un sistema abierto que contempla y procesa los insumos propios y los que los demás sistemas proporcionan, y trata de obtener mayor eficiencia en el logro de sus objetivos y el cumplimiento de sus obligaciones.

### *3. Antecedentes de la administración pública en México*

Dentro del territorio de nuestro país, y en afinidad con la integración del medio ambiente y la idiosincrasia de cada época y de cada grupo de personas, la administración pública ha estado sujeta a un proceso evolutivo que tiende a su perfeccionamiento.

En la época precortesiana, los diferentes núcleos indígenas fundamentaron su organización política y administrativa en la clase guerrera y en la religiosa; la siembra, la caza y la conquista fueron sus rasgos distintivos y caracterizaron la economía de la época mencionada. Durante la etapa colonial, aun cuando las directrices de tipo general eran recibidas de la metrópoli, o sea de España, podemos considerar que la administración pública se sustentó en la explotación de los recursos humanos y naturales de la Nueva España, por parte de los conquistadores. El estudio de los períodos citados no será de gran utilidad, puesto que la administración pública que ha repercutido directamente en la época moderna es la que se conformó a partir de la consumación de la independencia en 1821.

A partir de la publicación del acta de independencia mexicana del 28 de septiembre de 1821 es cuando se considera destruido por completo el vínculo existente entre España y México, tal como se asienta en dicho documento: “Es nación soberana e independiente de la antigua España, con quien en lo sucesivo no mantendrá otra unión que la de una amistad estrecha en los términos que prescribieron los tratados”;<sup>156</sup> y en un tiempo perentorio se recapacitó sobre la necesidad de establecer normas legales para regular la actividad administrativa, así como aparecen en el proyecto de reglamento provisional político del imperio mexicano que se conoció el día 10 de enero de 1822 y que manifestó:

“El emperador ha expresado la urgentísima necesidad que tenemos de un reglamento propio para la administración, buen orden y seguridad in-

<sup>156</sup> Tena Ramírez, *op. cit.*, p. 126.

terna y externa del Estado, mientras que se forma y sanciona la Constitución Política que ha de ser la base fundamental de nuestra felicidad y la suma de nuestros derechos sociales".<sup>157</sup>

En la fracción XVI del artículo 30 señala como una de las atribuciones y deberes del emperador la de decretar la inversión de los fondos destinados a cada uno de los ramos públicos. Crea, además, en su artículo 32 los ministerios del interior y de relaciones exteriores, de justicia y de negocios eclesiásticos, de hacienda y de guerra y de marina, por estimarse que los asuntos que requerían la atención preferente del gobierno quedaban cubiertos con las obligaciones y atribuciones que llevaran a cabo los ministerios mencionados.

Posteriormente, en la Constitución de 1824, primera constitución formalmente vigente del México independiente, encontramos propiamente ya una estructuración completa sobre la organización para el ejercicio del poder público y con claras referencias a la materia administrativa, y sería prudente mencionar simplemente de manera ejemplificativa el contenido del artículo 49, antes referido:

Las leyes y decretos que emanen del Congreso general tendrán por objeto:

- 1) sostener la independencia nacional, y proveer a la conservación y seguridad de la nación en sus relaciones exteriores.
- 2) Conservar la unión federal de los estados, y la paz y el orden público en el interior de la federación.
- 3) Mantener la independencia de los estados entre sí en lo respectivo a su gobierno interior, según el acta constitutiva y esta Constitución.
- 4) Sostener la igualdad proporcional de obligaciones y derechos que los estados tienen ante la ley.<sup>158</sup>

El artículo 110<sup>159</sup> precisaba las atribuciones del presidente de la República, y el contenido de algunas de sus fracciones era:

V. Cuidar de las contribuciones generales con arreglo a las leyes. Fracción VI. Nombrar los jefes de las oficinas generales de hacienda, los de las comisarías generales, los enviados diplomáticos y cónsules, los coroneles y demás oficiales superiores del ejército permanente, milicia activa y armada, con aprobación del Senado, y en sus recesos del consejo de gobierno. Fracción VII. Nombrar los demás empleados del ejército permanente, ar-

157 *Idem*, p. 125.

158 *Idem*, pp. 173-174.

159 *Cfr. Idem*, pp. 182-183.

mada y milicia activa, y de las oficinas de la federación, arreglándose a lo que dispongan las leyes. Fracción XX. Suspender de sus empleos hasta por tres meses, y privar aun de la mitad de sus sueldos por el mismo tiempo, a los empleados de la federación infractores de sus órdenes y decretos; y, en los casos que crea deberse formar causa a tales empleados, pasará los antecedentes de la materia al tribunal respectivo.

En las bases constitucionales expedidas por el Congreso constituyente el 15 de diciembre de 1835 se especificó que una ley posterior sistematizaría la hacienda pública en todos sus campos, estableciendo el método de cuenta y razón, organizando el tribunal de revisión de cuentas y arreglando la jurisdicción económica y contenciosa.

También en las leyes constitucionales de 1836 encontramos algunas disposiciones que nos ilustran sobre el tratamiento de la administración pública en disposiciones normativas fundamentales: el artículo 1o. de la segunda ley nos habla de la creación de un supremo poder conservador que se deposita en cinco individuos, de los que se cambia uno cada dos años de acuerdo con la suerte. En el artículo 1o. de la cuarta ley se especifica que el presidente de la República durará en su encargo ocho años y en el artículo 14 de la mencionada ley se establece como requisito para ser presidente de la República el tener un capital físico o moral que le produzca al individuo anualmente cuatro mil pesos de renta. Entre las atribuciones del presidente se transcribe la facultad para suspender a sus empleados hasta por tres meses y de privar aun de la mitad de sus sueldos a empleados infractores de sus órdenes y decretos.

En las reformas constitucionales de 1840 nos llama la atención el contenido del artículo 158, que expresa: “Cualquiera que sea el sistema de hacienda que se adopte, se cubrirán de preferencia los gastos del presupuesto común y ordinario de cada departamento con los productos de las rentas ordinarias del mismo”.<sup>160</sup>

Durante el gobierno de Mariano Arista (1851-1853) se conoció la impresión desgarradora de que “el erario consistía en el precio del territorio perdido”, lo que nos pone de manifiesto la precaria situación económica de la administración pública, impresión que se ve ampliada al transcribir el presupuesto de 1851 a 1852:

160 *Idem*, p. 285.

Producto líquido de ingresos	8,274,927.00
Poder Legislativo	782,000.00
Poder Ejecutivo	36,000.00
Ramo de relaciones	876,106.00
Ramo de justicia	530,074.00
Ramo de hacienda	5,636,238.00
Ramo de guerra y marina	7,284,529.00
Deuda pública	10,867,295.00
Sumas	26,012,242.00
Déficit	8,274,927.00
	17,737,315.00

En realidad lo que acontecía es que la administración tenía que enfocar su atención a resolver los problemas que se presentaban conforme al momento, dando por resultado que las cuestiones de fondo y la organización técnica no fueran posibles. Arista expresó en su renuncia:

Los acontecimientos que hoy ponen a la nación y a sus instituciones al borde de un abismo se anunciaron desde mi advenimiento al poder con la crisis del tesoro, y con ella nacieron también la oposición y las dificultades que, cultivadas después engañosamente por el espíritu de partido, han venido a dar últimamente por tierra con todo, incluso el respeto, con la estimación y la fuerza moral de la autoridad.<sup>161</sup>

La constante inestabilidad se nos muestra en todo su esplendor cuando conocemos que durante el gobierno de Juan Bautista Ceballos, que duró un mes y dos días, se tuvo la necesidad de cambiar tres veces a los titulares de los ministerios de relaciones, justicia y guerra y dos veces al de hacienda.

Durante la última administración de Antonio López de Santanna (1853-1855) se aumentó el número de ministerios a seis, siendo de relaciones exteriores, el de hacienda, el de guerra y marina, el de gobernanza, el de fomento y el de justicia, negocios eclesiásticos e instrucción pública. En este tiempo se modificaron los sistemas administrativos centralizando las rentas públicas, estableciéndose contribuciones directas,

<sup>161</sup> *La administración pública en la época de Juárez*, México, Secretaría de la Presidencia de la República, 1974, t. I, p. 50.

restableciéndose las alcabalas, para el efecto de aumentar los ingresos y estar en posibilidad de sostener al ejército, pero provocando impopularidad e inquietud por lo antieconómico de los impuestos, la desorganización de la contabilidad y la falta de control.

Desde el inicio del México independiente hasta el régimen de Juan Álvarez en 1855, los esfuerzos de la administración se habían centrado en problemas inmediatos que impedían la planeación, la organización y el control. Durante la administración de este último, cuando con la intervención de Guillermo Prieto, en cuanto a las disposiciones tendientes a simplificar y a centralizar las dependencias, el personal y las facultades del ministerio de hacienda, y la Ley Juárez, que modernizó la administración de justicia, suprimiendo el fuero eclesiástico y el militar en materia civil, que convirtió al país en un Estado laico y moderno, es cuando encontramos destellos de una visualización completa en cuanto a algunos ramos de la administración que, sin embargo, no fue posible hacer fructificar debido a los movimientos militares.

En el programa de gobierno que el general Ignacio Comonfort dio a conocer a la ciudadanía, se establecía que deberían fijarse las bases sobre las que debe arreglarse la administración; que el gobierno hará todos los esfuerzos para disminuir los gastos públicos, cuanto sea posible, sin desatender las exigencias de la administración; que se evitará toda pérdida o malversación de los caudales públicos; que se introducirá el orden, la moralidad y la economía de su administración, hasta nivelar, si es posible, los gastos públicos con los ingresos del erario; el Ministerio de Hacienda establecerá la contabilidad de las rentas públicas bajo un método más claro, sencillo y comprobado; que en el nombramiento de empleados se atenderá solamente a la capacidad, a la moralidad y a los servicios anteriores de los que soliciten aquellos empleos; que el ejército se reducirá hasta el límite que pueda sostener el erario nacional.

En el ideario y el programa de la administración de Benito Juárez de 1859 se expresa:

Acerca de la hacienda nacional, la opinión del gobierno es que deben hacerse reformas muy radicales, no sólo para establecer un sistema de impuestos que no contrarie el desarrollo de la riqueza y que destruya los graves errores que nos dejó el régimen colonial, sino para poner un término definitivo a la bancarrota que en ella han introducido los desaciertos cometidos después en todos los ramos de la administración pública, y sobre todo, para crear grandes intereses que se identifiquen con la reforma social,

coadyuvando eficazmente a la marcha liberal y progresista de la nación. En primer lugar, deben abolirse para siempre las alcabalas, los contrarregistros, los peajes y, en general, todos los impuestos que se recauden en el interior de la república sobre el movimiento de la riqueza, de las personas y de los medios de transporte que conducen unas y otras, porque tales impuestos son, bajo todos aspectos, contrarios a la prosperidad de la república. En igual caso, aunque en todas sus funestas consecuencias, se encuentra el derecho sobre la traslación de dominio en fincas rústicas y urbanas y, por tal razón, debe también ser extinguido del todo. El derecho de tres por ciento sobre el oro y la plata que se extraen de las minas, y el de un real por marco llamado de minería, son unos impuestos verdaderamente injustos y odiosos en su base, porque no recaen sobre las utilidades del minero, sino sobre el producto bruto de las minas, que las más veces no representa sino una pequeña parte de lo que se emplea en esas negociaciones antes de encontrar la codiciada riqueza. Por esta razón, y porque verdaderamente estos impuestos están en abierta contradicción con la protección que en el estado actual de la república debe dar el gobierno a esa clase de industria, la presente administración cree que conviene reformarlos de manera que los especuladores en las aventuradas negociaciones de minas no sufran gravamen alguno, sino cuando comiencen a recibir utilidades de ellas, y con tal objeto puede adoptarse como base fija e invariable la de que en los dividendos o reparto de utilidades que se haga en cada negociación de minas tenga el gobierno lo correspondiente a dos barras de las veinticuatro en que se dividen conforme a ordenanza, aboliéndose todos los demás gravámenes que hoy pesan sobre ellos.

Para completar las reformas más urgentes respecto de la hacienda nacional, y como quiera que por la realización de los pensamientos ya indicados, llegara a verificarse el deseado arreglo de este importante ramo de la administración pública, es indispensable que al mismo tiempo se proceda también al de sus oficinas y empleados; y esta operación, tan llena de tropiezos en otras épocas, se encontrará ahora facilitada por la capitalización de todos los empleados excedentes, cuyos derechos y aspiraciones formaban aquellos tropiezos. Sobre este punto, el gobierno tiene la idea de disminuir el número de oficinas y empleados a lo puramente necesario, ni más ni menos, simplificando cuanto sea posible el actual sistema de contabilidad. Respecto de dotaciones, se propone adoptar el sistema del tanto por ciento en todas las oficinas recaudadoras; y en las de pura contabilidad, el de dotar los empleados con sueldos que estén en relación con las necesidades comunes de la vida en nuestras poblaciones, porque sólo así se podrán tener pocos y buenos empleados. Para la provisión de los empleos, el gobierno atenderá, sobre todo, a la aptitud y honradez, y no al favor o al ciego

espíritu de partido que tan funestos han sido y serán siempre en la administración de las rentas públicas.

En la formación de la estadística, el gobierno general, obrando de acuerdo con los de los estados, reunirá constantemente cuantos informes le sean posibles, para conocer bien el verdadero estado que guarda la nación en todos sus ramos; y no parece necesario recomendar la importancia de este trabajo, porque nadie ignora que sin esos conocimientos es imposible que un gobierno proceda con acierto en sus determinaciones. Estos datos se publicarán periódicamente, por medio de la prensa, porque su conocimiento no importa únicamente al gobierno, sino a todos y cada uno de los individuos de la sociedad.<sup>162</sup>

El presidente Juárez, tuvo, sin embargo, que circunscribirse a tratar de recuperar los territorios tomados por los enemigos, y obtener el cumplimiento de la Constitución de 1857 que a toda costa trataron de impedir los conservadores, apelando inclusive a la ruptura del orden legítimo.

La finalidad de la administración de Juárez después del triunfo de la república, era inicialmente reorganizar la administración pública y, mediante medidas energéticas, sacar al país de la anarquía; en el programa del gabinete juarista se manifestó que se requería un trabajo de organización que no se había podido llevar a cabo y que era indispensable una reforma administrativa, fundamentalmente sobre cuestiones de orden y de seguridad, que son las que preocupaban al espíritu público: reorganizar la administración de justicia, abolir los impuestos irregulares y fomentar los ramos de la prosperidad nacional; todo esto, se decía, se puede alcanzar con base en la reorganización de la hacienda pública, siguiendo la aspiración de un padre de familia solícito y honrado, que quiere de buena fe meter orden en la hacienda doméstica. Pero todo esto se vio frustrado por la invasión extranjera que presentó como acción inmediata e insoslayable el fortalecer la unidad nacional en defensa de la integridad del territorio, de los principios y de las instituciones.

La conclusión lógica e irrefutable que se presenta en la mente después del análisis histórico del período comprendido de 1821 hasta el primer período gubernamental de Porfirio Díaz, complementado por el estudio del contenido de proclamas, programas y pronunciamientos legales y políticos, es que los fondos del erario público no sólo fueron insuficientes sino que rebasaron el límite de desesperación y que, por otra parte, las

162 *Idem*, t. II, pp. 35-36.

condiciones de división, la escasa solidaridad para con los gobernantes, de luchas militares y políticas, se conjugaron para que la administración pública se circunscribiera a la situación momentánea de las instituciones y sin posibilidad de programación y de realizaciones de importancia. En otras palabras, los insumos externos del medio ambiente dieron por resultado que el proceso de conversión funcionara deficientemente, con insumos internos carentes de planeación, organización, dirección y control y con una producción de bienes y servicios a la comunidad restringidos y provocadores de nuevos insumos externos inadecuados.

El porfiriato nos da la oportunidad de juzgar con toda amplitud la indispensabilidad de que la tarea administrativa no se concrete tan sólo a producir riquezas y a reducir costos en lo referente a la administración pública. “Menos política y más administración” fue la frase que encerró la tesis esgrimida por Porfirio Díaz y los científicos, y si tratáramos de emitir un juicio sobre la manera de administrar durante este período negativo de la historia del país, centrándonos en sólo un enfoque reducido a la liquidez económica del aparato gubernamental, y soslayando las condiciones de vida de las mayorías en sus aspectos económicos, de libertad política, sociales, podríamos emitir una valoración injusta y con desconocimiento de la realidad global del sistema administrativo. Cuando una administración pública no produce bienestar generalizado, distribución equitativa de los bienes y servicios, cuando se proporcionan recursos por medio de contribuciones incongruentes respecto de la capacidad económica del contribuyente y su aportación, debemos afirmar categóricamente que se trata de una administración pública que no cumple su objetivo primordial. Miguel S. Macedo, teórico del porfiriato, veía la sociedad:

Como un gran campo ordenado, en el cual les corresponde a unos hombres dirigir y a otros obedecer; los primeros están impulsados por diferentes estímulos: el de afecto, el de la riqueza, el de la sabiduría; en el primer caso, los inferiores deben mostrar, hacia los superiores, veneración y gratitud; en el segundo, están obligados al deber del respeto y al de la veneración; en el tercero, si el sabio es el dueño de la ciencia, el deber de los inferiores es el de acatarlo, respetarlo y ayudarlo; el proletariado tiene que existir siempre como base indispensable de toda población, pero esto no impide que tratemos de mejorar su condición, que mejorándose le permitirá cumplir su misión.<sup>163</sup>

<sup>163</sup> Mancisidor, José, *Historia de la revolución mexicana*, México, Editorial Libro-Mex, 1959, p. 43.

Se realizaron avances en cuanto a la modernización técnica, se estableció como séptima secretaría la de Comunicaciones y Obras Públicas, y posteriormente se separó de la Secretaría de Instrucción Pública la función de justicia y se formó la secretaría número ocho.

La opresión y la sinrazón propiciaron el movimiento armado de 1910 que culminó con la Constitución de 1917, documento que aglutina los ideales del conglomerado social que forma la nación mexicana, en cuanto a la estructura jurídica del poder que dimana de la soberanía popular, en cuanto al establecimiento de las prerrogativas o facultades que cada individuo debe tener, en cuanto a las garantías sociales consideradas indispensables para un mayor equilibrio, y en cuanto al abandono de la postura del Estado policía (dejar hacer, dejar pasar), para llegar a un Estado con intervención directa en la economía nacional y en todos los asuntos de trascendencia general.

Alejandro Carrillo Castro, en su obra *La reforma administrativa en México*, editada por el INAP, nos menciona los aspectos más notables acerca de los cambios o reformas habidas en la administración pública desde el año de 1917, y nos dice:

Posiblemente sea la Constitución de 1917 la primera transformación sistemática y global del Ejecutivo federal del presente siglo, ya que creó la figura política de los departamentos administrativos, encargándoles la provisión de diversos servicios comunes a todo sector público, tales como las adquisiciones, los abastecimientos y el control administrativo y contable.

El departamento de contraloría, que funcionó de 1917 a 1934, tuvo entre otras atribuciones la de realizar estudios tendientes al mejoramiento de la administración pública.

De 1928 a 1932 funcionó, dependiendo directamente del titular del Ejecutivo, un departamento del presupuesto de la federación, encargado de estudiar la organización administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servicios públicos. Estas funciones fueron observadas en 1932 por la oficina técnica fiscal y del presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Posteriormente, por disposición de las leyes de secretarías de 1935, 1939 y siguientes, se sentaron las bases para que los titulares de cada dependencia del sector público se encargaran de dirigir las modificaciones internas de sus respectivas instituciones, delegando funciones entre sus subalternos, de acuerdo con ciertos requisitos. En algunas dependencias funcionaron, durante cierto tiempo, las llamadas “comisiones de eficiencia”, encargadas de racionalizar el aprovechamiento de los recursos.

En 1943, se constituyó una comisión intersecretarial, integrada por los subsecretarios y secretarios de todas las dependencias del sector central, así como un representante de la Procuraduría General de la República. Entre otras funciones, a esta comisión se le encargó las de formular y llevar a cabo el plan coordinado de mejoramiento de la organización de la administración pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de diciembre de 1946 otorgó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa funciones de órgano central de organización y métodos, para coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias, hacer estudios de macroorganización, sugerir al jefe del Ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública y asesorar en la materia a las entidades gubernamentales que lo solicitaren. El órgano operativo encargado de estas tareas fue la Dirección Técnica de Organización Administrativa. Si bien esta dirección realizó varios análisis valiosos sobre los principales problemas de la estructura y funcionamiento del gobierno federal, careció del apoyo suficiente para cumplir cabalmente los objetivos que tenía señalados.

Aparte de las comisiones de la eficiencia, se podría decir que al inicio de los años cincuenta en el Banco de México se creó una de las primeras unidades de análisis administrativo, con características estructurales y técnicas apropiadas para revisar permanentemente el ámbito interno de una dependencia.

Pocos cambios se experimentaron durante la década de 1954 a 1964. En este lapso se crearon algunas unidades de organización y métodos sobre todo aquellas que contaban con mayores recursos técnicos y financieros, pero su influencia no rebasó el ámbito de sus respectivas instituciones y no tomó en cuenta al conjunto del sector gubernamental.

En 1958, la facultad de estudiar las reformas administrativas que requiere el sector público en su conjunto pasó de la Secretaría de Bienes Nacionales a la Secretaría de la Presidencia, al crearse ésta por la Ley de Secretarías del 23 de diciembre de 1958 y que entró en vigor el 1 de enero de 1959.

Con base en esta facultad, el 9 de abril de 1965 una vez resuelto el funcionamiento normal de otras áreas encomendadas a dicha dependencia se estableció en su seno la Comisión de Administración Pública. Esta comisión estuvo inicialmente presidida por el director jurídico consultivo e integrada con los directores de planeación, de inversiones públicas, el subdirector jurídico consultivo y dos asesores técnicos del Instituto de Administración Pú-

blica. En 1967, tras de un estudio que condujo a la formulación de un análisis preliminar, la comisión elaboró un diagnóstico intitulado “Informe sobre las reformas a la administración pública”, cuyas recomendaciones fueron presentadas a los secretarios y jefes de departamento de Estado, así como a los directores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La comisión estableció un secretariado técnico en enero de 1968, a fin de contar con un órgano operativo que pudiera profundizar en los análisis realizados, así como dedicarse a promover y coordinar los trabajos de reforma a nivel operativo, manteniendo un contacto permanente con los organismos públicos. Como resultado de los trabajos de la Comisión de Administración Pública y su secretariado técnico, se realizaron estudios y proyectos de reforma en las áreas de organización y métodos, adquisiciones, almacenes, bienes inmuebles del sector público, disposiciones jurídicas que rigen la acción del gobierno federal, y en otros sistemas administrativos cuyas funciones de apoyo o de administración de recursos son comunes a todas las dependencias públicas.

Por considerarse imposible resolver todos los problemas que implicaba una reforma administrativa a fondo, al partir de una sola unidad central la comisión recomendó que cada dependencia contara con una unidad de asesoría técnica permanente que, convencionalmente, se llamaría de “Organización y Métodos” (UOM). Estas unidades deberían encargarse de analizar y proponer medidas de racionalización administrativa, así como de asesorar a los funcionarios responsables de las mejoras internas de cada dependencia; su creación como unidades de análisis administrativo interno se impulsó de 1965 a 1970. Sin embargo, la falta de un instrumento legal que garantizara formalmente su acción como unidades necesarias de cada titular ocasionó que se les relegara, en ocasiones, al estudio de medidas menores y generalmente aisladas.

Como resultado del acuerdo del 28 de enero de 1971, los titulares de cada dependencia tuvieron que crear las comisiones internas de administración, auxiliadas por unidades de organización y métodos y con la asesoría de las unidades de programación. Finalmente, la Secretaría de la Presidencia creó la Dirección General de Estudios Administrativos, sustituyendo a la Comisión de Administración Pública, que había venido operando durante poco más de cinco años.<sup>164</sup>

La reforma administrativa que se inició en nuestro país propiamente a partir de 1965 se considera como la satisfacción de una urgente necesidad, toda vez que el aumento de población, la mayor producción de satis-

164 Carrillo Castro, Alejandro, *La reforma administrativa en México*, México, INAP, pp. 100-107.

factores, un gran incremento en las demandas de bienes y servicios de la ciudadanía, así como factores políticos y sociales, requieren de una modificación sustancial del aparato administrativo nacional para evitar incongruencias, obsolescencia, traslapes de funciones y tratar de obtener una adecuación a las condiciones del momento, previendo también el nacimiento de algunas necesidades futuras. Ya en 1973 encontrábamos algunos indicadores de los cambios tan drásticos y profundos habidos en el país y que son los siguientes datos estadísticos:

- a) La tasa anual de crecimiento de la población es de 3.5%, provocando que de veintiséis millones de habitantes que existían en México en 1950 se pasara a treinta y cinco millones en 1960, a cuarenta y nueve millones en 1970 y se estima que a setenta y dos millones en 1980. b) La distribución del ingreso en el año de 1965, con reflejo similar en la actualidad, nos señalaba que un 58% del mismo lo recibieron un 20% de las familias, otro 26% fue percibido por el 30% de las familias y el restante 16% de los ingresos se distribuyó en el 50% de las familias, lo que nos presenta una situación preocupante. c) En las últimas tres décadas anteriores a 1970 encontramos que en la primera, o sea 1940 a 1950, el aumento del producto bruto interno, en términos reales y quitando el crecimiento de la población, fue de 38.5%; en la segunda, o sea de 1950 a 1960, llegó a poco más de 26% y de 1960 a 1970 fue de 46%.<sup>165</sup>

Lo que nos plantea el requerimiento de la creación de más riqueza y su distribución más equitativa. Ante tal situación de circunstancias económicas, políticas y sociales, y en vista de que se habían llevado a cabo sólo cambios esporádicos y superficiales de la administración, la comisión de administración pública de la Secretaría de la Presidencia realizó un diagnóstico global que se publicó en 1967.

El diagnóstico resultó patético por la desorganización y reducida existencia de controles administrativos. Dicho diagnóstico permitió implementar medidas drásticas para una reforma administrativa integral.

Con posterioridad a esta reforma administrativa que se continuó en el sexenio 1976-1982, se han llevado a cabo algunas otras modificaciones al aparato gubernamental y a los sistemas y procedimientos, pudiendo estimar que la administración pública se encuentra estructurada para el mejor

<sup>165</sup> Zorrilla Martínez, Pedro, *La administración federal y su mejoramiento en México*, México, PRI, 1973, pp. 20-21 y 23.

cumplimiento de sus funciones, sin desconocer que constantemente debe ser sujeta a adecuaciones.

A partir de la actualización del aparato de la administración pública y en acatamiento a los principios teóricos de la ciencia administrativa, se han elaborado planes y programas que sustentan y sirven de apoyo a las tareas y acciones de la administración pública.

De manera significada encontramos el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, que desgraciadamente resultó de poca utilidad, en virtud de que durante la época de su vigencia la economía mundial y la economía nacional sufrieron cambios imprevistos y de un alcance inusitado. Sin embargo, este Plan Global tiene el mérito indiscutible de ser el primer antecedente de un esfuerzo de planeación que abarca todo el aparato administrativo federal, lo que en sí implica un avance extraordinario.

Luego se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, que se definió como:

Un documento político que define los compromisos del gobierno con la nación y precisa la estrategia que hará posible la superación de la crisis, el rescate de la capacidad de crecimiento de la economía, el cambio estructural que eleve la calidad de nuestro desarrollo y la conservación y fortalecimiento de las instituciones democráticas. Estos cuatro objetivos que reflejan el desafío más importante de nuestro tiempo y recogen las demandas más urgentes de la sociedad mexicana se derivan de un gran propósito fundamental consagrado por el Plan y que resume nuestros valores políticos fundamentales: “Mantener y reforzar la independencia de la nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de derecho garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social”.<sup>166</sup>

Además de otros instrumentos jurídicos que vienen a complementar la mejoría de la administración pública federal, podemos mencionar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Planeación.

<sup>166</sup> *Opinión y examen del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1983, p. 13.

#### 4. *Tiempos actuales*

La mutación constante de las condiciones de la sociedad actual hace que sean indispensables constantes reformas a lo que se plantea, para el efecto de adecuarse a las nuevas condiciones.

En una reunión que se llevó a efecto en la residencia oficial del presidente de la República, los secretarios de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, licenciados Gustavo Petricioli y Carlos Salinas de Gortari, respectivamente, a mediados de 1986, anunciaron la puesta en práctica de un plan que se denominó Programa de Aliento y Crecimiento Económico, que quedó encuadrado en los principios generales siguientes:

- a) La ratificación de que los pagos a la deuda pública serán constreñidos a las posibilidades económicas de nuestro país, evitando un empeoramiento más grave para la población.
- b) Que se canalizarán recursos económicos para apoyar crediticiamente a los industriales y a todos aquellos que amplíen o constituyan fuentes de trabajo, y a tasas bajas dentro del contexto general internacional y nacional.
- c) Que se ampliarán partidas presupuestales, en el mayor monto posible, para apoyar a los obreros y campesinos.
- d) Que las negociaciones en el exterior acerca de la deuda pública se sujetarán al principio: “evitar el estrangulamiento de la economía nacional”.
- e) El mayor control posible de los egresos y el incremento prudente de los ingresos.

En 1988, para los efectos de afrontar la crisis económica y la inflación, se aprobó y se puso en práctica lo que se ha denominado Pacto de Solidaridad Económica, con repercusiones que abarcan a toda la sociedad mexicana, y que inciden también en la administración pública federal, por lo que consideramos indispensable referirnos a tal documento. En el cumplimiento de tal cometido transcribimos algunos párrafos de artículos periodísticos publicados en *El Sol de México* y cuya autoría nos corresponde:

El documento tiene una importancia toral para toda la comunidad mexicana, puesto que establece las bases sobre las cuales los precios y salarios quedan sujetos durante los primeros meses del presente año.

La premisa fundamental para que opere y logre sus objetivos el Pacto de Solidaridad es la determinación de los sectores nacionales de cumplir lo que les corresponde, en concordancia con tal documento. Es imperativo también que se entienda que es una de las últimas posibilidades para evitar un colapso y que de ninguna manera es conveniente que por intereses políticos y electorales se esté tratando de desorientar e influir en la población para que se oponga al Pacto de Solidaridad. La persona responsable y pensante debe analizar cuidadosamente su postura y las opciones que el país tiene y que pudieran sustituir al pacto solidario.

En el documento se menciona con toda claridad que los precios de los bienes y servicios que produce el sector público serán aumentados, por lo que es inexacto que el pacto contenga la prohibición o el señalamiento de que los precios y tarifas públicos permanecerían estáticos desde el momento de la firma del compromiso citado; en cambio, sí se expresa que una vez que se hagan los ajustes de los precios y las tarifas públicos éstos permanecerán constantes.

Respecto del ingreso y el egreso del sector público se anuncian en el pacto medidas para aumentar los primeros y reducir los segundos, además de desincorporar empresas públicas.

Para el efecto de que la ciudadanía pueda contar con mayores productos para su adquisición y a la vez provoque el estancamiento o aumentos reducidos de precios, se promueve una apertura comercial del extranjero con dos medidas sustanciales: *a)* se profundiza el proceso de sustitución de permisos previos de importación por arancel, y *b)* el arancel a la importación se reduce del 40 al 20%, y desaparece la sobretasa del 5% del impuesto general de importación.

Los salarios tuvieron un incremento general, a partir del 16 de diciembre de 1987, de un 15%, y un aumento de un 20% para los salarios mínimos con inicio de vigencia el 1 de enero de 1988.

El sector industrial y comercial quedó comprometido a dos situaciones sumamente trascendentales: 1) La redacción, en este caso, nos parece poco explícita del compromiso de los empresarios, pues dice “moderar la variación de todos los precios tomando en cuenta los márgenes de comercialización, señaladamente hasta el último de febrero de 1988, mediante la concertación”; la circunstancia de que moderen la elevación de los precios es en realidad un asunto abstracto, y queda al criterio de los empresarios el monto de los aumentos, pues estimamos que el mencionarse “mediante la concertación” fue un mero agregado de redacción. El pacto, pues, especifica que habrá elevación de precios de los productos y que quede en conciencia de los industriales y los comerciantes el grado de aumento. 2) Los dirigentes de las organizaciones empresariales se comprometieron a llevar a cabo una campaña permanente entre sus agremiados para explicar y con-

vencer del contenido y los alcances del pacto; lo que consideramos que no se ha llevado a cabo con la eficiencia requerida.

Respecto de los precios de garantía de los productos del campo, el compromiso contraído fue de que serían revisados y en todo caso elevados, pero siempre y cuando se mantuviieran en los términos reales correspondientes a finales de 1987.

Todo lo anterior opera hasta el último de febrero, que podríamos considerar la primera etapa; la segunda fase se inicia el 1 de marzo y todos los aumentos, tanto de salarios, de precios de garantía, de cualquier producto, etcétera, deberán sujetarse al índice inflacionario mensual proyectado por el Banco de México; en esta etapa es precisamente donde se podrá abatir la inflación si se cuenta con el cumplimiento de todas las partes que intervienen en el pacto, respecto de las obligaciones contraídas.<sup>167</sup>

Semanas después publicamos otro artículo con el contenido siguiente:

A partir de hoy se despejó un tanto el futuro y el panorama del Pacto de Solidaridad Económica, al iniciarse la segunda etapa que está encaminada al control efectivo de la inflación.

Es cierto que hubo confusión de algunos sectores de la población, acerca del contenido del pacto y del procedimiento para cumplimentarlo. Todavía hace algunos días se suscitó una polémica sobre opiniones contradictorias en relación con la forma de calcular el índice inflacionario para el mes de marzo, y que sirve de base para la determinación de los aumentos respectivos. A algunas gentes se les ha engañado al expresárseles que durante los meses de enero y febrero el pacto estipulaba que no habría aumento en los precios de los productos, afirmación completamente inexacta y que en todo caso tenía a desprestigiar la finalidad de dicho documento. La realidad es que durante tal período se resintieron, como estaba previsto, los aumentos en los precios de los bienes y servicios, para el efecto de equilibrarlos a su justo valor.

Es inentendible la creación de un comité o sociedad para oponerse al Pacto de Solidaridad, y sólo se explica con base en la confusión y en intereses políticos electorales, puesto que hemos de reconocer que el cumplimiento del pacto es posiblemente la última opción para reducir la caída de la economía nacional y el agravamiento de la crisis, por lo que quienes traten de boicotearlo y oponerse están obrando, consciente o inconscientemente, en contra de los intereses del país y con la idea de aumentar las dificultades económicas de los mexicanos. La postura de estos inconformes

167 Gámiz Parral, Máximo N., "Conozcamos el Pacto de Solidaridad", *El Sol de México*, 30 de enero de 1988.

se base en el criterio de que en lugar del pacto se declare una moratoria al pago de la deuda y sus intereses o, cuando menos, una reducción sensible en las liquidaciones relativas; posición que no deja de tener razón pero que, como en todas las cosas, debe adoptarse en el tiempo y lugar oportunos; es posible que si no funciona el pacto se tuviera que llegar a tomar tal medida, pero al haberse aprobado y adoptado el pacto es preciso y patriótico luchar para que funcione y se logren sus finalidades.

La segunda parte del pacto principia el día de hoy, y es fundamental el cumplimiento de las disposiciones aprobadas por parte de los firmantes y sus representados. La médula y esencia de conseguir la reducción y el control de la inflación, debemos entenderlo, se deposita en la obediencia firme, decidida y con convencimiento de toda la comunidad mexicana, pero básicamente de los industriales, distribuidores y comerciantes, para no aumentar los precios de los productos que no están sujetos a control oficial, situación que está ajena a la obligatoriedad legal y a controles drásticos, y su cumplimiento queda a la voluntad y espíritu solidario de todos aquellos que intervienen en el proceso de transformación y mercadeo de tales bienes y servicios. Aquí está el talón de Aquiles del pacto y del futuro de nuestra nación. Se requiere una gran decisión, dejar a un lado el egoísmo personal y el acatamiento pleno del compromiso contraído por los dirigentes del sector empresarial. Estamos esperanzados de que contaremos con esa participación para el ataque a la inflación. Que no reetiqueten; que no aumenten los precios.

Las condiciones establecidas para el mes de marzo son drásticas: *a)* ni los precios de los bienes y servicios del sector público ni los precios de los bienes y servicios sujetos a control de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial sufirán aumento; *b)* el tipo de cambio del peso en relación con el dólar se mantendrá en el mismo nivel que estaba para el 29 de febrero del presente año; *c)* los salarios mínimos y contractuales serán aumentados en un 3%, vigente para el mes de marzo; *d)* se exhorta a los industriales, comerciantes y prestadores de servicios para que no aumenten los precios de los bienes y servicios que no están sujetos a control oficial; *f)* respecto a los precios de garantía de los productos agrícolas, sus ajustes se sujetarán al calendario agrícola y consecuentemente existe la posibilidad de que aumenten.

El apoyo indispensable para la observancia del pacto es definitivamente el acatamiento de los industriales, comerciantes y prestadores de servicios, a la exhortación para que no se eleven los precios de los servicios y productos.

Tengamos conciencia de que los intereses nacionales deben ocupar el sitio prioritario; hagamos el sacrificio y el esfuerzo.<sup>168</sup>

168 El Sol de México, 1 de marzo de 1988.

DR. © 2000

Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México

En los últimos días del mes de marzo se acordó que para los meses de abril y mayo continuarán las mismas condiciones establecidas para el mes de marzo, con excepción de que los salarios permanecieran sin variación, tal como se desprende del acuerdo publicado en *El Sol de México*, del lunes 28 de marzo del año citado y que se transcribe:

1) El gobierno federal no aumentará, durante los meses de abril y mayo, los precios de los bienes y servicios producidos por el sector público.

2) Las autoridades financieras mantendrán fijo hasta el 31 de mayo el tipo de cambio del peso respecto al dólar.

3) Dado que los precios de los principales insumos y otros costos se mantendrán estables durante los meses de abril y mayo, no se autorizará aumento alguno en los precios de los bienes y servicios sujetos a control por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

4) En relación con los productos sujetos a registro, se considera, por las mismas razones, que no deberán tener aumento alguno durante abril y mayo.

5) El sector empresarial reconoce que, dada la estabilidad de los precios de los principales insumos y otros costos que se ha mantenido y se mantendrá durante abril y mayo, y considerando que los salarios mínimos no aumentarán durante el mismo lapso, no existe en general motivo para que los precios excedan su nivel actual durante esos dos meses, ni en la industria, ni en el comercio, ni en los servicios, por lo que recomiendan, a todas y cada una de las empresas, que sus precios no rebasen, hasta el 31 de mayo, el nivel que tienen el día de hoy, en cumplimiento de lo dispuesto en el Pacto de Solidaridad Económica.

6) Los sectores obrero y empresarial recomendarán a sus respectivos representantes ante la Comisión Nacional de Salarios Mínimos que apoyen la propuesta, que les formulará el presidente de dicha comisión, para que durante abril y mayo los salarios mínimos se mantengan en su nivel actual.

7) En los términos del Pacto de Solidaridad Económica, se confirma una vez más que los ajustes a los precios de garantía se harán de acuerdo con las exigencias del calendario agrícola. El gobierno federal ratifica, asimismo, su compromiso de mantenerlos en sus niveles reales de 1987.

En este lapso y en lo subsecuente, la producción del campo será apoyada mediante el otorgamiento de créditos suficientes y oportunos, a tasa de interés decrecientes y con una eficiente cobertura de aseguramiento.

De la misma manera, y en cumplimiento al compromiso inicial, el gobierno federal fomentará la capitalización del campo, mediante el otorgamiento de la libre importación de maquinaria, implementos agrícolas y

equipo de transporte, usados, así como con otras medidas que serán anunciadas oportunamente.<sup>169</sup>

Con posterioridad se signaron otros pactos entre representativos de los diferentes sectores sociales y con el objeto de afrontar la crisis económica y evitar una mayor inflación.

Sin embargo, se ha variado sustancialmente la posición y acciones del gobierno federal, tanto en la operatividad de la administración pública federal, como en las líneas de carácter económico. Las empresas con participación estatal fueron vendidas o rematadas por la administración pública federal a empresas y personas del sector privado, reduciéndose, casi a grado de extinción el activo del pueblo mexicano, tanto en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, como en el gobierno actual. No sólo empresas azucareras, mineras y de transformación, sino Teléfonos de México, Ferrocarriles Nacionales de México, Aeropuertos y el inicio de lo que corresponde a la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos. Se ha reducido de manera considerable el número de empleados y trabajadores del gobierno. Se privatizó lo correspondiente a los fondos de pensiones y jubilaciones del IMSS. Se ha iniciado la transferencia de funciones y tareas a los gobiernos de los estados, como la federalización o descentralización en el ramo educativo, en el aspecto de salud y otros. Se han abierto las fronteras a la importación de productos extranjeros y recursos financieros, así como a las maquiladoras. Se han violentado los contenidos de los artículos 25 y 26 constitucionales y se ha adoptado la tesis económica del neoliberalismo y la globalización, con atención a la macroeconomía y al cumplimiento de los compromisos de deuda pública, reduciéndose peligrosamente el poder adquisitivo de los mexicanos.

169 El Sol de México, 28 de marzo de 1988.