

TERCERA UNIDAD.

LA ADMINISTRACION PUBLICA

3.1	La administración pública centralizada	30
3.2	La administración pública paraestatal	33

TERCERA UNIDAD.

3. LA ADMINISTRACION PUBLICA.

La administración pública es la acción del Estado en el seno de la sociedad; esto es, es la relación que hace que el Estado y la sociedad entren en comunicación, a fin de establecer sus tratos. En México, la acción del Estado se lleva a cabo por medio de una administración pública variada, vasta y compleja. Comprende Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos,⁵¹ el sector paraestatal (organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas y fideicomisos),⁵² la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y el Departamento del Distrito Federal; incluye los gobiernos estatales y municipales, así como los organismos descentralizados de los propios gobiernos de las entidades federativas, que no serán analizados en este ensayo.

3.1 La administración pública centralizada.

La administración pública centralizada está integrada por la presidencia de la república, las secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.⁵³

Entre las secretarías de Estado y los departamentos administrativos no habrá distinguos, por lo que tendrán la misma jerarquía y cada uno de sus titulares elaborará los decretos, acuerdos y órdenes presidenciales en lo que respecta a sus respectivos ramos. Sin embargo, la organización interna de la **secretaría** y del **departamento** si son distintas: la **Secretaría** tiene a su cabeza a un **Secretario** a cuyo auxilio han sido previstos los siguientes cargos, jerarquizados de esta manera: subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa; el **departamento**, por su parte, lo está de la siguiente forma: a su cabeza, un jefe, a cuyo auxilio están los secretarios generales, el oficial mayor y el resto de los cargos previstos para una **secretaría**.⁵⁴

Para el despacho de asuntos que requieran la participación de más de una **secretaría**, el presidente puede constituir comisiones intersecretariales cuya existencia podrá ser permanente o temporal, conforme lo señale el problema a resolver.⁵⁵

Distribución de funciones.

Para el estudio, la planeación y el despacho de los negocios administrativos, el ejecutivo federal es auxiliado por las siguientes dependencias:

51 *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, art. 20.

52 *Ibid.*, art. 30.

53 *Ibid.*, art. 10. párrafo tercero.

54 *Ibid.*, arts., 10—15

55 *Ibid.*, art. 21.

Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria y Turismo; Departamento de Pesca y Departamento del Distrito Federal. Cada dependencia, como su nombre lo indica, está facultada para despachar los asuntos relativos a su denominación.⁵⁶

La administración pública actual, la de la década de los setentas, es el resultado de más de centuria y media de desarrollo administrativo. Resulta altamente significativo que el primer acto legislativo del México independiente, sea el **Reglamento provisional para el Gobierno interior y Exterior de las Secretarías de Estado y el Despacho Universal** de 1821. México nace a la vida independiente con una organización administrativa del Estado político, antes de haber establecido formalmente su orden constitucional; este se pacta hasta 1824. El reglamento preve la creación de cuatro secretarías: Relaciones Exteriores e Interiores; Justicia y Negocios Eclesiásticos; Guerra y Marina, y Hacienda.⁵⁷ En 1836, la cuarta de las **Siete Leyes Constitucionales** establece que habrá cuatro ministerios, no secretarías, y que son: Interior; Relaciones Exteriores; Hacienda; y Guerra y Marina.⁵⁸ En las **Bases de Organización Política de la República Mexicana** de 1843, también las secretarías de Estado son reemplazadas por ministerios, que son los de: Relaciones Exteriores; Gobernación y Policía; Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; Hacienda, y Guerra y Marina.⁵⁹ El 22 de abril de 1853, en las **Bases para la Administración de la República Mexicana** se reinstalaron las secretarías: Relaciones Exteriores; Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Guerra y Marina, y Hacienda;⁶⁰ pero en su decreto del 12 de mayo del mismo año, quedan separadas, por un lado, la Secretaría de Gobernación y, por el otro, la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública. Finalmente, la última reorganización del siglo XIX tiene verificativo mediante el decreto de mayo de 1891 por el cual son distinguidas seis secretarías: Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia e Instrucción Pública; Fomento; Hacienda y Crédito Público y Comercio; Guerra y Marina.

Ya entrado el siglo XX, la Revolución de 1910 genera un cambio radical en la sociedad y el Estado, que influye de manera importante en la integración de la administración pública, tal y como se percibe en la primera Ley de Secretarías y Departamentos, la de 1917. Se establecen siete secretarías —Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públi-

56 *Ibid.*, art. 26

57 Apartado final, que lleva el título de: "Ramos que corresponden a cada Secretaría de las cuatro que debe componerse".

58 Art. 28.

59 Art. 93.

60 Art. 1

cas; Industria, Comercio y Trabajo— y cinco Departamentos: Universitario y de Bellas Artes; Salubridad Pública; Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos militares; y Contraloría.⁶¹ En 1921 es creada la Secretaría de Educación Pública, en 1922 el Departamento de Estadística Nacional, y en 1932 la antigua Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo se transforma en la de Economía Nacional, a la vez que es creado el Departamento del Trabajo.

El 22 de marzo de 1934 se da la segunda Ley de Secretarías de Estado que contempla la siguiente organización de la administración pública: secretarías de Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Economía Nacional; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; y Educación Pública. Departamentos de Trabajo; Agrario; Establecimientos Fabriles y Aprovechamientos Militares; del Distrito Federal. Procuradurías: General de la República, de Justicia del Distrito y de los Territorios Federales. Y Gobiernos de los Territorios Federales.⁶² En diciembre de 1935 tiene lugar la tercera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en la que la administración pública queda establecida de la siguiente manera: Secretarías: Gobernación; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Economía Nacional; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; y Educación Pública. Departamentos: Trabajo; Agrario; Salubridad Pública; Forestal y de Caza y Pesca; Asuntos Indígenas; Educación Física; del Distrito Federal.⁶³ En diciembre de 1939 se da la cuarta Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, cuya novedad consiste en la creación de la Secretaría de Asistencia Pública, así como la desaparición de los departamentos de Educación Física y el Forestal y de Caza y Pesca, así como de la creación del Departamento de Marina Nacional.

En diciembre de 1940 se reforma la Ley de Secretarías, agregando, entre otras cosas, la creación de la Secretaría de Marina y la del Trabajo y Previsión Social. En 1943 es creada la Secretaría de Salubridad y Asistencia. En 1946 nace la quinta Ley de Secretarías, cuyas innovaciones consisten en la disolución del Departamento de Asuntos Indígenas y la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Por decreto de 1947, es creado el Departamento de la Industria Militar. Finalmente, en diciembre de 1958 nace la sexta Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que crea las Secretarías de Patrimonio Nacional y de la Presidencia, así como el Departamento de Turismo. La actual es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.

El Estado y la Administración Pública.

Del análisis del desarrollo histórico de la administración pública mexicana se desprende que existen dos períodos contrastados: uno, en el siglo XIX, que corresponde a la administración del Estado liberal y que se caracteriza por la realización de funciones tradicionalmente atribuidas a un Estado que, como el liberal, sus actividades se concretaban a la

61 Art. 1

62 Art. 1

63 Art. 1

materia fundamental de todo Estado: gobierno interior, relaciones exteriores, justicia y defensa. No fue sino hasta 1843 cuando el Estado tiene una intervención más decidida, cuando agrega a sus cometidos la instrucción pública; sin embargo, es en 1853 cuando el Estado se atribuye una función económica que ya no implica mera vigilancia, sino plena participación, al crearse en la época última de Santa Anna una Secretaría⁶⁴ destinada a intervenir en la agricultura, la colonización, la industria y el comercio. Esta secretaría es la piedra de toque y el antecedente original del sector de la administración pública ligado directamente a los proyectos políticos de desarrollo capitalista.

Pero no es sino hasta la aparición del Estado bonapartista, en que se manifiesta con toda nitidez la separación del Estado y la sociedad, separación que se traduce en un incremento sustancial de sus funciones en el seno de las más variadas esferas de la vida civil y que toman cuerpo en una variada y novedosa organización de la administración pública. La ley de Secretarías del 17 prevé la intervención estatal en esferas usualmente atribuidas a la sociedad, no al Estado: comunicaciones, obras públicas, trabajo, salubridad pública, y siguiendo la tradición decimonónica, agricultura, industria y comercio. En la década de los veinte el Estado se atribuye la impartición de la educación pública y las estadísticas nacionales; pero es en la época de Cárdenas, momento cimero del bonapartismo, cuando el Estado incorpora a sus funciones materias tradicionalmente ligadas a los individuos de la sociedad civil: caza, pesca, asuntos forestales, problemas indígenas y educación física. Con posterioridad, el Estado se introduce con mayor energía en la salubridad y la asistencia, el trabajo y la previsión social, así como en otras esferas como la programación económica, las inversiones y el turismo.

3.2 La administración pública paraestatal.

La administración pública paraestatal está integrada por una agrupación de organismos administrativos de la más variada constitución: Organismos descentralizados,⁶⁵ empresas de participación estatal mayorita-

64 La Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio es la única dependencia especialmente tratada en las *Bases para la Administración de la República*, como puede apreciarse en los artículos 3 y 4 de las mismas.

65 "Dentro de la administración pública paraestatal serán considerados como **organismos descentralizados** las instituciones creadas por disposición del Congreso, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten". **Ley Orgánica de la Administración Pública**, art. 45.

ria,⁶⁶ empresas de participación estatal minoritaria⁶⁷ y fideicomisos.⁶⁸ Con el objeto de establecer una organización uniforme, se ha previsto la sectorización de las entidades paraestatales de acuerdo y bajo la titularidad de cada secretaría de Estado.⁶⁹ De este modo, se establece la relación y coordinación entre el sector central y el sector paraestatal.

El agrupamiento sectorial de las entidades paraestatales es desigual en número, debido a que en su mayoría son de carácter económico. Así la sectorización queda dada de la siguiente manera: Gobernación, 21 entidades; Relaciones Exteriores, 1; Defensa Nacional, 2; Hacienda, 141; Programación y Presupuesto, 2; Patrimonio, 247; Comercio, 39; Agricultura, 85; Comunicaciones, 59; Asentamientos Humanos y Obras Públicas, 89; Educación Pública, 31; Salubridad y Asistencia, 17; Trabajo, 5; Reforma Agraria, 3; Turismo, 19; Pesca, 29; Departamento del Distrito Federal, 5. La suma de organismos paraestatales en enero de 1977 era, por tanto, de 794 entidades.

El sector paraestatal es el testimonio más claro de lo que ha llegado a ser el Estado bonapartista; nos indica la profundidad con que ha intervenido en el seno de la sociedad civil, la variedad de las esferas sociales intervenidas y el crecimiento desorbitado de la administración pública cuando el Estado político se ha separado cabalmente de la sociedad civil.

66 "Dentro de la administración pública paraestatal se consideran **empresas de participación estatal mayoritaria**, incluidas las Instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos: a) que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos a los que se refiere la fracción III del art. 3o. de esta Ley, considerados conjuntamente o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social, b) que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o, c) que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente". *Ibid.*, art. 46.

67 "Para los efectos de esta Ley, serán **empresas de participación estatal minoritarias** las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otra, u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente, posean acciones o partes del capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquel". *Ibid.*, art. 48.

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

69 *Ibid.*, arts. 50 y 51. Ver también el Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal de enero de 1977, son sectorizadas.