

ARTÍCULO 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

COMENTARIO: Pocos países contemplan un desarrollo tan amplio de la administración pública como el que ha tenido lugar en México durante los últimos setenta años. Si consideramos que fue al triunfo del movimiento constitucionalista jefaturado por don Venustiano Carranza, cuando se entra de lleno a la vida institucional y se dan los primeros pasos para una nueva organización administrativa del Estado mexicano, se comprenderá al analizar la enorme extensión que hoy alcanza su intervención en todos los aspectos políticos, sociales y económicos del país lo justificado de la afirmación que se hace. Baste la simple comparación del texto de este artículo que se mantuvo vigente por largos años, con el ya transcrito, para corroborarlo. Decía el precepto constitucional en su origen, que "para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretario".

El pensamiento del Constituyente de 1917 se concretaba entonces a estimar que para el despacho de las labores del Ejecutivo federal, si bien se requería de dos clases de órganos que tuviesen a su cargo, unos funciones político-administrativas, otros funciones administrativas meramente dichas (correos, telégrafos, salubridad, educación pública, se daban como ejemplos), a los primeros debía corresponder el núcleo de atribuciones dirigidas a la orientación del pueblo sobre el papel que al gobierno competen la esfera de acción de los particulares, tanto en la reglamentación de la actividad privada como en el fomento, limitación y vigilancia de dicha actividad, a fin de satisfacer necesidades colectivas; a los segundos correspondía la atención de los servicios públicos, cuyo funciona-

miento nada tiene que ver con la política. Podría llamárseles por ello —se decía— *departamentos administrativos*, para distinguirlos de las secretarías de Estado, las que se ocuparían con exclusividad de aquellos asuntos que el presidente de la República les encomendara, recayendo en cada secretario la responsabilidad sobre el cumplimiento de las disposiciones constitucionales de su ramo (*Diario de los debates*, tomo II, páginas 343 y siguientes). De ahí la idea de no otorgar otras atribuciones a la administración pública.

Fue en la primera Ley de Secretarías de Estado promulgada el 25 de diciembre de 1917, donde se precisó la organización de la administración pública federal, muy lejos de la conceptualización actual que la ha dividido en centralizada y paraestatal. Siete secretarías compusieron entonces dicha administración: la de Gobernación; la de Relaciones Exteriores; la de Hacienda y Crédito Público; la de Guerra y Marina; la de Agricultura y Fomento; la de Comunicaciones y Obras Públicas y la de Industria, Comercio y Trabajo. En 1921 se dio nueva estructuración a la antigua Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, que fuera suprimida para dejar la educación pública bajo el control de los municipios, y se creó la actual Secretaría de Educación Pública por ley de 28 de septiembre de ese año, bajo la dirección de don José Vasconcelos. En 1932 la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo cambió su denominación a Secretaría de la Economía Nacional, y dos años más tarde se le separó trabajo para dejar la atención de las actividades administrativas laborales a un departamento autónomo que subsistiría hasta enero de 1941, fecha en que empezó a funcionar la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Otras secretarías han sufrido transformaciones y cambios de nombre, como se verá en los capítulos posteriores.

A partir de dicha primera ley, han sido promulgadas varias más con modificaciones tanto en su denominación como en el contenido de sus atribuciones: a) la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo federal de 22 de marzo de 1934; b) la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939, que sufrió importantes reformas en los años de 1940 y 1943; c) la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 que empezara a regir el 1º de enero de 1947, y d) la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, que a su vez tuvo reformas en los años de 1964 y 1970 al iniciarse los periodos de gobierno de los licenciados Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría. La ley vigente denominada Ley Orgánica de la Administración Pública federal, de fecha 22 de diciembre de 1978 y el 21 de abril de 1981, cubrió con estas reformas el periodo presidencial del licenciado José López Portillo; pero ha tenido una reforma más en diciembre de 1982 al iniciarse el régimen de gobierno del licenciado Miguel de la Madrid Hurtado.

Esta ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, que divide las funciones de la presidencia de la República en las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, en lo que corresponde a la administración pública centralizada; y en los organismos descentralizados, las empresas

de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y de fianzas, así como en los fideicomisos, entidades que en su conjunto integran la administración pública paraestatal. El gobierno del Distrito Federal lo ejerce en forma independiente el presidente de la República, por conducto del jefe del Departamento del distrito Federal, conforme a lo dispuesto en una ley orgánica del único departamento administrativo que subsiste (artículos 1º a 7º de la citada ley). A todas estas dependencias y entidades corresponden en la actualidad, las actividades que en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que demande el logro de objetivos y metas fijados en los planes de gobierno, establezca el presidente en forma directa o por conducto de los secretarios competentes (artículo 9º).

Dicha competencia se distribuye en las siguientes secretarías: de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de la Defensa Nacional y de Marina (dependencias estas dos últimas que integraron hasta el año de 1941, como ya se ha indicado, la Secretaría de Guerra y Marina); de Hacienda y Crédito Público; de Programación y Presupuesto; de Patrimonio y Fomento Industrial, hoy denominada Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; de Comercio, con el agregado actual y Fomento Industrial, sector separado de la anterior Secretaría del Patrimonio Nacional; de Agricultura y Recursos Hidráulicos, separadas durante un lapso de veinte años; de Comunicaciones y Transportes; de Asentamientos Humanos y Obras Públicas denominada recientemente Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; de Educación Pública; de Salubridad y Asistencia cuyo nombre ha cambiado al de Secretaría de Salud; de Trabajo y Previsión Social; de Reforma Agraria durante treinta años Departamento Agrario; de Turismo y el anterior Departamento de Pesca elevado hoy a la categoría de Secretaría de Pesca (artículos 26 a 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Capítulo aparte merece la administración pública paraestatal, en donde han quedado incluidas las empresas públicas, los organismos descentralizados y los fideicomisos, los cuales han sido incorporados a las citadas dependencias del Ejecutivo federal según el ramo o actividades que desarrollan, a efecto de que sus relaciones tanto políticas como económicas se desenvuelvan de manera coherente y coordinada, encargándose cada secretaría tanto de la planeación de sus funciones como de la vigilancia de su operación. Con este motivo los secretarios de Estado participan en los consejos, juntas directivas u órganos de la administración interna de unas y otros, ejerciendo las facultades que ha dejado a su cargo el presidente de la República (artículo 50 a 54 de la citada ley orgánica).

Mucho se ha discutido la participación del Estado mexicano en todos estos organismos, pero en especial la que se ha reservado en las empresas públicas, por considerar que interviene sin justificación legal plena en la actividad propia de los particulares. Este sector se encuentra integrado en el momento de redactar el presente comentario, por 376 empresas, la participación estatal abarca 66 ramas industriales diversas y se maneja un capital de tres billones setecientos millones de pesos, proporcionándose ocupación a más de setecientos mil trabajadores, aparte las personas que actúan como funcionarios, empleados de alto nivel o con el carácter de asesores técnicos.

Expresan sobre el particular los autores Sergio García Ramírez y Alejandro Carrillo Castro, que si bien es cierto que este sector paraestatal ha sido ampliado en los últimos veinte años, ello se ha debido al hecho de que existen campos de la actividad económica en que ni siquiera resulta discutible la participación del Estado (petróleo, ferrocarriles, electricidad, comunicaciones en general); en otros ha sido necesaria la expansión estatal debido a circunstancias de carácter social, sobre todo para impedir el desplazamiento o despido masivo de trabajadores, en parte debido al abandono de ciertas ramas productivas por parte de la iniciativa privada, a quien no ha interesado su desarrollo por considerarlas in-costeables. En algunas áreas productivas, el Estado ha reconocido que su presencia y actuación no se justifica y por tal motivo ha empezado a desprenderse de varias de ellas o ha optado por liquidarlas cuando su operación es gravosa para la administración pública.

La ampliación del sector estatal en muchos casos ha obedecido a la necesidad de impulsar la llamada *rectoría económica del Estado*, así como al propósito de asegurar la producción e independencia nacionales frente a fenómenos monopólicos que se presentaron en diversas épocas. La tendencia actual es disminuir esta participación para reservarla a determinados ramos, como el de abasto, el de bienes y servicios, el farmacéutico o aquellos que por su complejidad tecnológica no resultan atractivos al empresario privado, a fin de lograr una conveniente expansión y un adecuado desenvolvimiento productivo dentro de marcos organizativos y jurídicos apropiados. La empresa pública es hoy simplemente la *unidad económica de bienes y prestación de servicios*, vinculada a la evolución del Estado y a los procesos sociales, cuya doble finalidad es asegurar el desarrollo de la nación y la capacidad de decisión administrativa del poder público en la vida económica.

La paraestatalidad —como indican los autores citados— deviene de las reformas introducidas al artículo 90 constitucional en el año de 1981, al otorgar a la administración pública *carta de naturalización* en este supremo peldaño, al lado de la centralizada, en la que se congregan propiamente las *funciones de gobierno*. Al regir ambas la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, encuentran su organización y control debidamente garantizado, independientemente de las formas que adopte la descentralización operada, sea como sociedades mercantiles, como sociedades civiles o como fideicomisos.

Por nuestra parte consideramos que el único avance positivo incorporado a esta disposición constitucional, está en la relación que debe existir entre las entidades paraestatales y las dependencias de la administración pública responsables del despacho de atribuciones sustantivas en el seno del estado, y por ende, en la promulgación de leyes secundarias (a las que se refiere el segundo párrafo del artículo que se comenta) en las cuales se han establecido y definido la interdependencia de unas y otras, se han fijado las bases generales para su funcionamiento y se han instaurado los métodos de control en apoyo de su eficiencia productiva. Esperamos, como se ha insistido en los recientes planes y programas de negocios administrativos se ajusten a prácticas útiles y sencillas, a fin de que respondan al interés individual y colectivo, que es en suma lo que inte-

resa, tratándose de reformas jurídicas como la hecha al artículo 90 constitucional, cuyos beneficios esperamos que se vislumbren dentro de mediano plazo, en su plena objetividad.

Véanse los artículos 89 fracción II, 91, 92 y 93 de la Constitución federal.

BIBLIOGRAFÍA: Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio, *Las empresas públicas en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1983, pp. 5-42; Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 4ª ed., México, Porrúa, 1948, pp. 296-323; Nava Negrete, Alfonso, "El control jurisdiccional de la empresa pública", *Revista de Administración Pública*, México, núm 51, julio-septiembre de 1982, pp. 57 y 11; Ruiz Massieu, José Francisco, *La empresa pública. Un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana*, México, INAP, 1980, pp. 76-94; Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 4ª ed., México, Porrúa, 1968, t. II, pp. 1024-1066.

Santiago BARAJAS MONTES DE OCA