

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA

Francisco Javier OSORNIO CORRES

SUMARIO: *Introducción. I. Concepción del Constituyente de 1917 sobre la función administrativa. 1. La función administrativa. 2. La organización administrativa. 3. La intervención del Estado en la economía en 1917. II. La administración pública centralizada después de 70 años de reformas constitucionales. 1. Centralización de atribuciones de la administración pública federal. 2. Capítulo económico de la Constitución. a. Administración pública paraestatal. b. Planeación estatal del desarrollo. Conclusiones.*

INTRODUCCIÓN

La administración pública centralizada es el aparato a través del cual se manifiesta, de manera prioritaria y cotidiana, el Estado en la vida social.

La vida cotidiana del ciudadano transcurre entre reglamentos y normas que le prohíben circular por la derecha, que le obligan a cruzar las calles por las esquinas, que le imponen el pago de impuestos y derechos. El ciudadano corre el riesgo de verse imponer el pago de multas, infracciones y recargos si hace o deja de hacer determinadas acciones y si no cumple determinadas reglas. . . El origen de esta actividad, el centro de todas estas interferencias proviene, normalmente, de la Administración Pública.¹

Es decir, el principal centro de fricciones entre el Estado y los particulares se produce en las relaciones entre éstos y la administración pública.

La intensidad y frecuencia con que la acción administrativa se hace presente en la vida social depende, en gran medida, del tipo de Estado de que se trate.

De esta manera, el Estado gendarme o policía tenía como principal obligación encargarse de mantener la paz social, tanto a nivel interior

¹ En Osornio Corres, Francisco Javier, *La administración pública en el mundo*, México, UNAM, 1986, p. 3. (Col. "Grandes tendencias políticas contemporáneas", núm. 48).

como en el exterior. El Estado garantizaba la tranquilidad social indispensable para que los particulares pudieran realizar actividades de tipo económico. Campo que, en lo general, estaba prescrito para el Estado.

Bajo esta concepción filosófico-política del Estado, la administración pública se encargaba de realizar las acciones necesarias para garantizar el mantenimiento de la paz interna y el respeto de la soberanía nacional, en el ámbito internacional.

La Constitución mexicana de 1917 marca, sin lugar a dudas, una transformación trascendental del Estado, no solamente en el ámbito interno, sino aun en el contexto internacional.

La Constitución mexicana de 1917 es el primer texto fundamental en consagrar una serie de derechos en favor de la sociedad y los distintos grupos y clases que la integran.

Mientras que las garantías individuales demarcan límites a la acción estatal, en favor de la actividad de los particulares, los derechos sociales definen un conjunto de prestaciones que el Estado se compromete a realizar en favor de la sociedad.

La existencia de derechos sociales marca el fin del Estado abstencionista y la presencia de un Estado que participa en la dinámica social.

De 1917 a la fecha, es decir, a lo largo de setenta años de vida de nuestra más longeva carta magna, se han introducido más de 300 reformas constitucionales, que han afectado a más del 80% de los dispositivos que integran la carta de Querétaro.²

² En materia de reformas a la Constitución no existe un sistema de análisis que permita definir qué se entiende por "reforma constitucional". La definición de este concepto es de suma importancia para poder calificar y cuantificar las reformas que ha sufrido nuestro texto fundamental.

Hay quienes contabilizan todas y cada una de las modificaciones que se introducen a los distintos preceptos constitucionales; hay quienes, por su parte, contabilizan las iniciativas de reforma, aun cuando éstas afecten a diversos preceptos, siempre y cuando se refieran a la misma materia; hay aun quienes distinguen el tipo de reforma, es decir: adición, derogación, o reforma, propiamente dicha.

Así pues, el maestro Tena Ramírez resume, hasta fines de 1982, las estadísticas de la siguiente manera: modificaciones 215; adiciones, 109; derogaciones, 14. Total de alteraciones 338 (*Derecho constitucional mexicano*, 20a. ed., p. 64).

En un documento publicado a principios de 1982 por la Secretaría de Programación y Presupuesto, se distinguen las modificaciones (215), las adiciones (109) y las derogaciones (14), que agrupan en dos grandes categorías: "Reformas desagregadas (338) y reformas globales (202); sin especificar el criterio de definición de cada una de estas dos grandes categorías. *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los regímenes revolucionarios*).

Finalmente, Jorge Madrazo sostiene que en 67 años ha habido más de 300 reformas constitucionales, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, UNAM, 1985, p. 340).

Asimismo, es importante destacar que la presente administración se ha caracterizado por ser el periodo en que más reformas constitucionales se han producido.

Desde luego, las disposiciones fundamentales que regulan la organización y competencias de la administración pública centralizada no han podido escapar de este fenómeno de revisión constitucional.

En esta breve reflexión quiero compartir con ustedes el ejercicio de analizar la transformación cualitativa que en los últimos setenta años, ha sufrido la regulación constitucional de la administración pública centralizada. Es decir, me interesa descubrir hasta qué punto las reformas que se han introducido a nuestro texto fundamental, en los últimos setenta años, han modificado sustancialmente la función que le asignara el Constituyente de 1917.

En un sistema presidencialista como el nuestro, en el que el origen del mayor número de reformas constitucionales ha sido el propio Ejecutivo Federal, quien al mismo tiempo funge como jefe de la administración pública, importa subrayar hasta qué punto el presidente de la República ha hecho ejercicio de sus atribuciones constitucionales para ensanchar su esfera de competencias, contraviniendo así el espíritu del Constituyente de Querétaro.

Para estos efectos, desarrollaremos nuestro análisis en dos grandes apartados:

El primero de ellos se ocupará de la revisión del texto original de nuestra carta magna, tratando de describir la función que el Constituyente originario atribuyera a la administración pública centralizada.

Este análisis nos permitirá confrontar, en un segundo momento, el papel, que después de setenta años de reformas, la Constitución le asigna al propio aparato administrativo.

Este nos permitirá observar hasta qué punto las reformas constitucionales promovidas en su gran mayoría por el Ejecutivo Federal, han significado un ensanchamiento del ámbito competencial del Ejecutivo de la Unión, en detrimento del equilibrio de la separación de los poderes, tanto de los federales como de los distintos niveles de gobierno; o bien, de la libertad individual y la social.

Así pues, serán principal objeto de nuestra atención las cuestiones relacionadas con la separación de poderes, tanto entre los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), como entre los poderes federales, entre sí.

Dentro del análisis del sistema de distribución de competencias nos ocupará especialmente el estudio de las funciones fiscal y la financiera. Asimismo haremos referencia a la relación que guardan la sociedad política y la civil, a través de la distribución de sus campos de actividad.

Según el diputado Antonio Tenorio Adame, en este periodo se ha reformado más del 60% del articulado de la Constitución.

misma que se manifestará, primordialmente, en el ensanchamiento de los derechos individuales y de los sociales, así como de la ampliación de las facultades del Estado para intervenir directamente en la actividad económica.

I. CONCEPCIÓN DEL CONSTITUYENTE DE 1917 SOBRE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

La función ejecutiva reviste, dentro de nuestro esquema constitucional, la más grande de las importancias, en virtud de dos razones fundamentales:

a) la naturaleza intrínseca de esta función, que la convierte en el centro de ejecución de las normas jurídicas que rigen la función del Estado y las relaciones de éste con los particulares, y

b) el sistema presidencial mexicano, que concentra, en el Ejecutivo Federal, una gran variedad de atribuciones, en sus funciones de jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de la administración.

El tipo de Estado que diseñó la Constitución de 1917 fue innovador y quizá hasta revolucionario, al consagrar, por primera vez en una carta fundamental, un conjunto importante de derechos sociales en favor de los principales sectores y clases sociales que hicieron la Revolución de 1910.

En efecto, a principios del presente siglo imperaba, en el mundo occidental, el esquema liberal-individualista que hacía del Estado un guardián de la soberanía nacional y de la paz interna. Según este sistema, la división social del trabajo asignaba a los particulares la responsabilidad de desarrollar, prácticamente de manera exclusiva, actividades productivas en los tres sectores de actividad: el primario, el secundario y el terciario.

Por su parte, al Estado correspondía desarrollar, por excepción, aquellas actividades económicas que no desarrollaban los particulares, pues de ellas no se podían derivar beneficios económicos directos e inmediatos.

Este es el esquema del Estado gendarme o abstencionista: a él corresponde asegurar el respeto de la soberanía nacional, el mantenimiento del orden y la paz sociales —requisito indispensable para propiciar el desarrollo de la actividad económica—, así como la realización de aquellas obras o la prestación de servicios indispensables para el desarrollo de la actividad económica que, por cuestiones de rentabilidad o por el monto de la inversión, no podían realizar los particulares.

Bajo esta concepción filosófico-política, el valor social fundamental

que el orden jurídico protegía era el individuo. El individuo —se pensaba— nace libre, soberano e independiente, por lo que la organización social no debe vulnerar su libertad que se traduce, en el terreno económico, en la posibilidad de trabajar, contratar, adquirir y vender bienes y servicios, en un mercado regulado por el libre juego de la oferta y la demanda. Un mercado que incluye a la fuerza de trabajo como una mercancía más, sujeta al precio de intercambio que fije esta libre competencia; en donde su demanda supera a la oferta, lo que la convierte en una mercancía subvaluada y desprotegida de cualquier disposición social, puesto que se adquiere bajo las condiciones libremente pactadas por las partes.

Al igual que la clase proletaria, el campesinado mexicano había sido despojado de sus tierras y estaba obligado a trabajar en ellas en condiciones de sobreexplotación, que le condenaban a llevar una vida miserable.

En consideración de esta realidad social, y contraviniendo la ortodoxia de la técnica jurídico-constitucional, el Constituyente de 1917 decidió incorporar en el texto fundamental una serie de derechos sociales que implican, por una parte, el establecimiento de una serie de medidas protectoras del trabajo y la reivindicación de las demandas campesinas, bajo novedosas formas sociales de propiedad y de explotación de la tierra.

Por otra parte, el Estado se comprometió a convertirse en el garante de esas medidas protectoras y se responsabilizó por fungir como árbitro de los conflictos sociales comprometido, desde luego, en favor de los intereses de las clases trabajadoras, tanto del campo como de la industria.

Los artículos 3o., 27 y 123 de la Constitución Política de 1917 sientan las bases de una nueva estructura y funciones del Estado. De un Estado que reconoce la estructura de clases de la sociedad y que esta conciente de las injusticias que esta estructura produce. De un Estado comprometido con las clases mayoritarias y partícipe de los conflictos sociales.

La Constitución de 1917 marca, en nuestro país, el fin de la estructura liberal individualista, del libre y anárquico juego de la oferta y la demanda, así como del Estado gendarme.

A partir de entonces, el Estado adquiere el compromiso de participar en la vida social, de arbitrar los conflictos que en ella se produzcan y de aplicar los correctivos necesarios en los desequilibrios que se pudieran producir en la economía, principalmente en las relaciones sociales de producción, o en el resto de las actividades y relaciones sociales.

1. La función administrativa

El estudio de la administración pública se puede abordar desde dos puntos de vista diferentes: el orgánico y el material.³ Desde el primero de ellos, la administración pública es aquel órgano del Estado encargado de realizar la función administrativa. Desde el punto de vista material, podemos entender por administración pública el conjunto de actividades conducentes a la satisfacción de las necesidades colectivas.

Si quisiéramos definir a la administración pública, tomando en consideración ambos puntos de vista, podríamos decir que la administración pública es aquella parte del Poder Ejecutivo que se encarga de la gestión del interés general, así como de la prestación de los servicios públicos encomendados al Estado y que comparte con él la prerrogativa del ejercicio de la fuerza coactiva.⁴

En este sentido, la Constitución de 1917 organiza, desde el punto de vista funcional, una administración pública responsable de vigilar e impartir educación primaria obligatoria y gratuita en todos los niveles y grados a su cargo directo. De administrar la propiedad de la nación: la originaria y aquella que ejerza directamente sobre aguas, bosques, tierras y productos del subsuelo; de administrar y vigilar la propiedad social agraria, comercial e industrial. Así como de vigilar la organización social y para el trabajo en el campo.

Asimismo, se le encomendó vigilar que, en las relaciones entre el capital y el trabajo, se observaran las medidas protectoras de este último.

El artículo 27 de la Constitución define el perfil de un Estado que, a través de la declaratoria de la propiedad originaria de la nación y de la facultad de ésta para imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, se responsabiliza, ante la sociedad, para intervenir en los procesos económicos con el propósito de “hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación”.

La Constitución de 1917 se aleja del esquema tradicional, que imperó en los países occidentales a lo largo del siglo XIX, y sustituye al Estado

³ Cfr. *La administración pública en el mundo*, op. cit., p. 4. Al respecto, Georges Vedel considera que “la administración, no puede ser definida de manera principalmente funcional, es decir material. No podemos, por ejemplo, definirla como la actividad de servicio público o la actividad de mantenimiento del orden público”, *Droit administratif*, 7a. ed., París, PUF, 1980, p. 90.

⁴ Cfr. Osornio C., Francisco Javier, op. cit., p. 9 y Vedel, Georges, op. cit., p. 91, en donde este autor considera que lo que es específico “de la administración no es el contenido de su actividad, sino el hecho de que, desde un punto de vista formal u orgánico, se trata de una actividad confiada al Presidente de la República o al Primer Ministro y a las autoridades u órganos que ellos controlan”.

gendarme por un Estado con una clara responsabilidad social que le hará intervenir en los principales procesos sociales de explotación, producción y distribución de recursos naturales y de productos básicos.

La Constitución de 1917 desecha, definitivamente, la teoría de la "mano invisible", reguladora de los flujos del mercado y garante de su equilibrio; para reconocer las injusticias de la organización social y del proceso económico, así como la necesidad de hacer que el Estado intervenga para tratar de corregir los desajustes más agudos y proteger los intereses de las clases más desfavorecidas por el intercambio mercantil. Es decir, por disposición de la Constitución de 1917, el Estado sustituye a la "mano invisible" para que sea él el encargado de regular el comportamiento del mercado y de introducir en él los ajustes que la sociedad considere necesarios para procurar la justicia social.

Al mismo tiempo, la Constitución consagra las garantías individuales tradicionales, así como una restricción a los monopolios con el afán de garantizar, precisamente, el libre juego de la oferta y la demanda. No se trata de una contradicción, sino del acompañamiento de los mecanismos tradicionales de la democracia liberal-individualista, con mecanismos que permitan al Estado corregir los desajustes sociales que la libre concurrencia genera.

Desde 1917, nuestra Constitución estableció un sistema de economía mixta y responsabilizó al Estado de intervenir en aquellos procesos sociales de explotación, producción y distribución, que fueran relevantes para el interés común y de los que se pudieran derivar situaciones que produjeran la miseria, la explotación o, en general, condiciones de vida contrarias a la dignidad del hombre.

En todo caso, se respetan los derechos y las libertades individuales, en especial las económicas, así como el libre juego de las fuerzas del mercado; pero subordinadas al interés público.

Por esta razón se introducen cambios fundamentales en la concepción y tratamiento del derecho de propiedad, así como en las relaciones de producción. El trabajo dejó de ser una mercancía, que se contrataba libremente, de conformidad con el comportamiento de la oferta y la demanda, para pasar a ser una actividad social que concierne al interés público y que, en consecuencia, es objeto de la tutela del Estado.

La Constitución de 1917 respeta el esquema liberal, consagrando derechos y libertades individuales, pero lo trastoca, en lo fundamental, al reconocer que existen valores superiores al individuo, como son la colectividad y el interés general de edificar una sociedad más justa y más equilibrada, en la que se respeten los intereses y se satisfagan las necesidades de las clases mayoritarias del país.

De conformidad con esta nueva concepción, se introduce una innovación trascendental al incluir, por primera vez en un texto constitucional, un conjunto de derechos sociales que, en lugar de imponer límites a la acción estatal, la incorpora a la estructura social, como su principal fuerza reguladora y promotora de la justicia comunitaria.

El Constituyente de Querétaro recogió el sistema tradicional —consagrado en las Constituciones de 1824 y de 1857— de la doble separación de poderes: el primero que lo divide por funciones (la legislativa, la ejecutiva y la judicial) y un segundo que lo separa en función de una demarcación territorial. En este segundo caso, lo organizó en tres niveles:

—El federal o unificador, que posee soberanía constitucional, detenta la representación nacional ante la comunidad internacional y garantiza el desarrollo de las funciones globales del Estado, en un marco de unidad y coherencia;

—El estadual, al que le confirió autonomía constitucional para definir su propia forma de organización política, con la única limitante de no contravenir el pacto federal, y

—El municipal, como la base de la organización política y administrativa, célula del sistema federal.

Para lograr el éxito de este sistema de distribución de competencias el Constituyente definió, a través del artículo 124, un sistema de distribución de competencias entre la Federación y los estados, según el cual, la Unión confiere expresamente los poderes que quiere delegar en las autoridades federales y los estados miembros conservan una competencia residual. Es decir, los estados pueden desarrollar todas aquellas funciones que no hayan sido encomendadas expresamente a la Federación o que no les estén expresamente prohibidas. En consecuencia, de conformidad con este esquema, el poder reside originariamente en los estados de la Unión, que se han decidido integrar en un estado federal, a través de la creación de un poder superior al que facultan expresa y limitativamente.

Es importante hacer notar que el sistema de distribución de competencias, entre los distintos niveles de la Federación, que define el artículo 124 constitucional, corresponde a los sistemas federales que resultan de la unión de una pluralidad de estados soberanos que se unen en un Estado compuesto y no de un Estado unitario que se “descompone” en un Estado federal.⁵

⁵ Sobre los conceptos de federalismo y el sistema de distribución de competencias, se puede consultar a Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 112 y ss., y Schroeder C., Fco. Arturo, “Artículo 124”, *Constitución comentada, op. cit.*, pp. 313 y ss.

En este esquema de distribución de competencias, el Constituyente originario determinó que las materias educativa y laboral serían de competencia estatal, y que en materia fiscal prevalecería la capacidad concurrente de la Federación, estados y municipios para recaudar los ingresos necesarios para cubrir sus respectivos gastos, por lo que estos tres niveles de autoridad tendrían aquellas facultades de recaudación que no les estuvieran expresamente prohibidas.⁶

Por lo que se refiere a la separación de poderes, el Constituyente de Querétaro siguió el esquema clásico de dividirlo en tres órganos federales: los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de la Unión precisando que "no podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo", salvo en los casos previstos expresamente por la propia Constitución.⁷

Uno de los aspectos importantes en las relaciones entre los poderes, principalmente entre el Legislativo y el Ejecutivo, está representado por la administración de las finanzas públicas, en las que la máxima autoridad lo es el Legislativo que está facultado para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (artículo 73-VI);⁸ así como para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional (artículo 73-VII).⁹

En este sentido, el espíritu del Constituyente consiste en que la representación nacional determine los montos, características, distribución y control de las finanzas públicas, por lo que se autorizó a la Cámara de Diputados para "aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo

⁶ Para un comentario más a fondo sobre los problemas que plantea en México la concurrencia fiscal, ver Retchkiman, Benjamin y Gerardo Gil Valdivia, *El federalismo y la coordinación fiscal*, México, UNAM, 1981, 102 pp.

⁷ Con respecto al sistema de separación de poderes, la Suprema Corte de los Estados Unidos ha expresado: "Que todos los poderes instituidos para el gobierno, ya de un Estado, ya nacional, dividense en tres grandes departamentos, el ejecutivo, el legislativo y el judicial; que las funciones propias de cada una de estas ramas del gobierno deben encomendarse a un cuerpo separado de servidores públicos, y que la perfección del sistema requiere que las líneas que separan y dividen esos departamentos sean definidas con claridad y amplitud. Es también esencial al eficaz funcionamiento del sistema, que a las personas investidas de poder en cualquiera de esas ramas no se les permita invadir los poderes confiados a las otras, sino que cada una se limite, de acuerdo con la ley a su creación al ejercicio de los correspondientes a su propio departamento y no a otros". Tomado de Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, 2a. ed., México, UNAM, 1983, p. 319.

⁸ Esta fracción nunca ha sufrido modificación alguna.

⁹ Esta disposición conserva su texto íntegro pero fue adicionada por decreto publicado el 30 de diciembre de 1946.

primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquel";¹⁰ así como para "vigilar por medio de una Comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor".¹¹

En su calidad de cuerpo que aglutina la representación nacional, tanto de los individuos como de los estados que integran la Unión, al Congreso Federal corresponde el control, la vigilancia de las finanzas públicas.¹² Es importante tener presente que el surgimiento de los cuerpos parlamentarios se asocia, justamente, a la exigencia de la población de que un cuerpo de representantes, nombrados por ellos mismos, participe en la autorización de la administración de las finanzas públicas. Por ello se dice que el Poder Legislativo detenta el "poder de la bolsa".

El esquema de Estado que define la Constitución de Querétaro es el de un Estado fuerte, interventor en los procesos sociales, cuya principal herramienta la constituye precisamente la administración pública que encabeza el jefe del Ejecutivo.

2. *La organización administrativa*

El sistema presidencialista mexicano tiene su principal soporte en el aparato administrativo del Estado. A la administración pública corresponde desarrollar las principales acciones en las que el Estado va a manifestar su presencia como árbitro, como garante, como regulador y, desde luego, como agente que participa directamente en la economía.

Para el cumplimiento de sus responsabilidades, la Constitución sienta las bases de organización de la administración pública, a través de los artículos 90 a 93, inclusive.

En el primero de estos dispositivos constitucionales se establece que será la ley la que organice y distribuya las competencias de las secretarías que integran la administración pública.

Por su parte, el artículo 93 dispone que los secretarios del despacho deberán rendir un informe anual, ante el Congreso de la Unión, sobre el estado que guardan sus respectivos ramos. Asimismo, se faculta a las cámaras, del propio Legislativo Federal, para citar a dichos funcionarios, a efecto de que informen cuando se discuta una ley o se estudie algún negocio relativo a su secretaría.

¹⁰ Texto original del artículo 74-IV, de la Constitución, que ha sido adicionado con una frase adicional que dice: "así como revisar la cuenta pública del año anterior" y con seis párrafos más (D.O. 6-XII-77) y con los párrafos séptimo y octavo, por decreto publicado el 28 de diciembre de 1982.

¹¹ Artículo 74-II, no ha sufrido modificaciones.

¹² Cfr. Artículo 73, fracciones VII y VIII, y 74-II a IV.

La evolución de los asuntos a cargo de la administración pública y la necesaria adaptabilidad que su estructura debe asegurar para mejor responder a las cambiantes necesidades sociales y de gobierno, explican que el Constituyente haya encomendado al Legislativo la responsabilidad de organizar el aparato administrativo.

En este sentido, es importante recordar que el dictamen de la Comisión, relativo al proyecto de artículo 90 constitucional, se propuso enumerar, en la propia Constitución, a las distintas secretarías que colaborarían con el Ejecutivo Federal, así como a los departamentos administrativos que tendrían a su cargo el desarrollo de funciones técnicas a la prestación de servicios públicos.

Después de un nutrido debate, en el que se esgrimieron los pros y los contras de enumerar en la Constitución a las secretarías y a los Departamentos administrativos que integrarían la administración pública federal, el Constituyente acordó que era más conveniente dejar esta enumeración a la ley —que ofrece mayor flexibilidad— y evitar, de esta manera, que cuando se hiciera necesario reestructurar el aparato administrativo, fuera necesario reformar la Constitución.¹³

Al publicarse la Constitución, Carranza, en ejercicio de facultades extraordinarias, expidió una Ley de Secretarías de Estado (14-IV-1917), a través de la cual se establecieron seis secretarías y tres departamentos, las secretarías eran: Hacienda y Crédito Público; Guerra y Marina; Comunicaciones (desapareció lo relativo a obras públicas); Fomento (encargada de desarrollar el proceso de la reforma agraria); Industria y Comercio (que también conocía en materia de trabajo), y la Secretaría de Estado (que comprendía las funciones propias de relaciones exteriores y gobernación.¹⁴

Los departamentos eran: el de Salubridad Pública, el Universitario y de Bellas Artes y el Judicial.

Desde el inicio de la vigencia de la Constitución de 1917, y como una imperiosa necesidad para lograr la pacificación del país, el gobierno se dedicó a la tarea de aplicar las disposiciones constitucionales que

¹³ En la 45a. sesión ordinaria celebrada la tarde del martes 16 de enero de 1917, Palavicini se pronunció en favor de que la Comisión retirara su dictamen que había provocado una intensa discusión y que seguramente no concluiría en nada, por lo que proponía que se respetara la propuesta de Carranza, que no enumeraba secretaría ni departamento alguno. La Asamblea se pronunció en favor del proyecto de Carranza, mismo que fue aprobado por unanimidad de votos. *Cfr., Los derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, 2a. ed., México, Manuel Porrúa, 1978, t. VII, pp. 575 y ss.

¹⁴ *Cfr., Elementos para un análisis histórico de la Administración pública federal en México, 1821-1940*, Rives Sánchez, Roberto, México, INAP, 1984, p. 237.

habían logrado plasmar en el texto fundamental los representantes de las clases sociales sobre las que pesó la magna labor de dirigir el movimiento revolucionario y cuyas demandas fueron recogidas paulatinamente por el gobierno constitucionalista, primero a través de instrumentos legislativos y posteriormente en la propia Constitución. Me refiero, desde luego, a los artículos 3º, 27 y 123.¹⁵

En consecuencia, a pesar de que la situación política nacional no se había acabado de pacificar —y que no lo empezaría a hacer sino hasta 1929— una de las funciones centrales de la administración pública consistió en realizar labores de fomento, tanto en el sector agrícola como en el industrial. Vigilar el cumplimiento de estas disposiciones constitucionales era la principal responsabilidad de las secretarías de Fomento y de Industria y Comercio, la segunda de las cuales también resolvía en materia laboral.

El Congreso de la nueva época constitucional publicó la primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado el 31 de diciembre de 1917, con sensibles diferencias, respecto de la Ley de Carranza. De conformidad con la nueva ley, la administración pública estaría integrada por siete secretarías y cinco departamentos administrativos.¹⁶

Entre las primeras podemos contar a las secretarías de Relaciones Exteriores, de Gobernación, de Industria, Comercio y Trabajo; de Comunicaciones y Obras Públicas, de Agricultura y Fomento, de Hacienda y Crédito Público y, por último, de Guerra y Marina.

Los departamentos administrativos que, a diferencia de las secretarías de Estado, desempeñaban una función administrativa de carácter técnico, alejados del carácter político que revestían aquéllas, eran los siguientes: Aprovevisionamientos Generales, Establecimientos Fabriles y

¹⁵ Es preciso recordar que la ley del 6 de enero de 1915 representa el antecedente inmediato del artículo 27 constitucional. Con respecto al problema obrero, "Carranza recordaba las reformas a la legislación laboral que iniciara Bernardo Reyes en pleno porfiriato, y se proponía mejorarlas (...) Una de sus primeras decisiones en Veracruz fue modificar la Constitución de 1857 para que su gobierno pudiese legislar sobre el trabajo. Al mismo tiempo integró una Comisión de Legislación Social con cuatro abogados: José Natividad Macías, Luis Manuel Rojas, Félix F. Palavicini y Alfonso Cravioto. La encomienda era estudiar las distintas legislaciones internacionales sobre el trabajo y aclimatarlas en México. Para cumplirla, Macías viaja a los Estados Unidos y Europa. A su regreso redactaría un anteproyecto con varias disposiciones modernas: jornada de ocho horas, salario mínimo, establecimiento de juntas de conciliación y arbitraje, confirmación de derechos sindicales, accidentes de trabajo, etcétera... Aunque el proyecto no alcanza el rango de decreto, servirá de molde inicial del artículo 123 en la nueva Constitución". En Krauze, Enrique, *Venustiano Carranza*, México, FCE, 1987, p. 80.

¹⁶ Cfr., *Elementos para un análisis histórico de la administración pública...*, op. cit., 241.

Aprovisionamientos Militares, Contraloría, Salubridad Pública y el Universitario y de Bellas Artes.¹⁷

3. *La intervención del Estado en la economía en 1917*

Desde el inicio de la vigencia de la Constitución de 1917, el Estado adoptó el nuevo papel que la carta magna le asignó, a través de la realización de acciones de fomento de la actividad económica de los particulares, de la administración del proceso de reforma agraria, que implicaba el reparto de tierras, el apoyo a las diversas formas de organización para el trabajo agrícola, la impartición de educación; así como la administración de los recursos naturales cuyo dominio ahora correspondía a la nación y que en aquel entonces se explotaban, en su gran mayoría, a través de concesiones, en los términos del artículo 27 de la Constitución.

Asimismo, el artículo 28 reservaba al Estado el monopolio de actividades tales como la acuñación de moneda, los servicios de correos, telégrafos y radiotelegrafía, así como la emisión de billetes, por medio de un solo Banco que controlaría el gobierno federal.

La intervención del Estado en la economía se puede realizar a través de dos vías diferentes: la normativa y la ejecutiva, es decir, la acción económica, propiamente dicha. A través de la primera, el Estado orienta y conduce la actividad económica de los particulares, sea con el fin de promoverla en determinados sentidos, direcciones o funciones, sea con el fin de restringirla. El propósito que, en todo caso, se busca, es lograr que la actividad económica que realizan los particulares redunde en un beneficio colectivo.

A través de la acción directa en el proceso económico, el Estado busca que se garantice la protección del interés nacional o se satisfagan necesidades colectivas, en la explotación de recursos de la nación, o en la prestación de ciertos servicios públicos fundamentales.

La concepción del Constituyente acerca de los departamentos administrativos consistía, precisamente, en considerarlos como unidades ad-

¹⁷ Desde los debates del Constituyente se expresaron con claridad las diferencias conceptuales que existían entre las secretarías y los departamentos administrativos: "De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo y son unos aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas y administrativas; son los otros los que administran algún servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política... más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en otros servicios, porque los desvía de su objetivo natural, que es la prestación al público, de un buen servicio". Tomado de *Elementos para un análisis histórico...*, op. cit., p. 261.

ministrativas encargados de la prestación de ciertos servicios públicos fundamentales o de la realización de alguna actividad económica que, en atención a su importancia, requería ser realizada directamente por el Estado (*v. gr.*: el Departamento de Aprovevisionamientos y Establecimientos Fabriles y el de Aprovevisionamientos Militares).¹⁸

De esta manera, podemos comprobar que, efectivamente, el Constituyente de Querétaro organizó un Estado intervencionista con una profunda responsabilidad en la evolución, comportamiento y efectos sociales de la actividad económica.

Para dar cumplimiento a las nuevas responsabilidades sociales y económicas que la Constitución le confirió al Estado se consagra un novedoso conjunto de derechos sociales, cuya satisfacción correspondía asegurar, precisamente, al Estado. A éste se le facultó, además, para regular, orientar y conducir la actividad económica de los particulares, así como para intervenir directamente en ella, explotando recursos nacionales, prestando servicios públicos fundamentales y produciendo y distribuyendo bienes y servicios de importancia central, tanto para la acción gubernamental como para la satisfacción de las necesidades sociales básicas.

En consecuencia, el legislador estructuró una administración pública organizada en dos niveles, con dos estructuras, naturaleza y funciones diferentes; pero que convergían en un objetivo común: la satisfacción del interés general.

Las secretarías eran concebidas como instancias de carácter fundamentalmente político, con una responsabilidad administrativa; mientras que los departamentos fueron concebidos como instancias técnicas con una responsabilidad de carácter fundamentalmente económico y social.

Este esquema de división del trabajo, que distinguía el carácter funcional y la naturaleza política de dos tipos diferentes de dependencias administrativas (la secretaría de Estado y el departamento administrativo), sin duda se puede asociar a la división del trabajo y a la distinción política y administrativa que actualmente diferencia a las dependencias de la administración centralizada, de las entidades de la administración descentralizada o paraestatal. Tan es así que actualmente no existe prácticamente ninguna diferencia entre las secretarías de Estado y los departamentos administrativos.¹⁹

¹⁸ Ver *supra* nota 17.

¹⁹ La diferencia que inicialmente existía entre secretarías y departamentos administrativos fue desapareciendo de manera gradual y paulatina hasta que el propio texto de la ley terminó por consagrarla: "Las secretarías de estado y los departa-

Sin duda, bajo esta estructura dicotómica podemos encontrar las raíces de la división de la administración pública en centralizada y paraestatal que, en esencia, conserva el mismo principio de división del trabajo, que en 1917 distinguía a las secretarías de Estado de los departamentos administrativos.

Por estas razones podemos afirmar que las funciones que empezó a desarrollar el Estado cuando creó entidades paraestatales no eran nuevas, ni esencialmente diversas a las previstas y reglamentadas originalmente por la Constitución de la República, ni su aparición implicó el surgimiento de una nueva división del trabajo de la administración pública federal. Simplemente se les dio un nuevo nombre y se marcaron con mayor claridad las diferencias entre un nivel y otro. Asimismo, se otorgó a las nuevas entidades la forma jurídica más apropiada para el eficaz desarrollo de sus funciones de carácter técnico.

Fenómeno que contribuyó, en forma paralela, a diluir las diferencias entre secretarías de Estado y departamentos administrativos. Especie, esta última que, por lo demás se encuentra en un claro periodo de extinción.

La dinámica de la evolución de la economía nacional y la coyuntura internacional, determinaron una evolución acelerada de la estructura y las funciones de la administración pública. De esta manera surgieron el Banco de México, S. A., Ferrocarriles Nacionales, Petróleos Mexicanos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, así como una serie de bancos estatales para apoyar a distintos sectores de la actividad productiva.

II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DESPUÉS DE 70 AÑOS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES

La organización y estructura de la administración pública federal se regula en los artículos 90 a 93 de la Constitución Política, y su ámbito competencial está definido por diversos artículos que están dispersos a todo lo largo del texto fundamental, disposiciones tan importantes como los artículos 3º, 25, 26, 27, 28 y 131.

Un breve análisis del ámbito competencial que la Constitución actualmente define, en favor de la administración pública federal, nos

mentos administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto preeminencia alguna" (artículo 10 de la LOAPF).

La reforma al artículo 92 constitucional (D.O. 21-IV-1981), al facultar a los departamentos administrativos a refrendar, en igualdad de circunstancias que las secretarías, los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente, terminó con las diferencias constitucionales entre unas dependencias y otras.

arroja por resultado inovaciones tan importantes como la organización de la administración pública federal en dos grandes ramas: la centralizada y la paraestatal; asimismo, podemos incluir a la responsabilidad estatal de regir el desarrollo nacional y la obligación del Ejecutivo Federal de desarrollar la organización y coordinar la ejecución de un Sistema Nacional de Planeación, que sirva como instrumento prioritario de la rectoría estatal del desarrollo.

Pero quizá las reformas constitucionales más importantes no sean tan llamativas como las que acabamos de mencionar, o bien, quizá por otras vías se hayan producido cambios importantes que trastocan el orden constitucional que, a nivel administrativo, definió el Constituyente de Querétaro.

Nos referimos, por ejemplo, a la “federalización” de las materias educativa y laboral. A la centralización de la función recaudadora que, en principio, deben compartir los tres niveles de gobierno.

En los tres casos se trata de un ensanchamiento de las atribuciones de la administración federal, lo cual se traduce en una centralización de funciones estatales, en detrimento de los niveles estatal y municipal. Desde luego, este conjunto de medidas refuerzan el presidencialismo, característico de nuestra organización política, pero debilitan enormemente a las partes integrantes de la Federación y, en última instancia, a la Unión en su conjunto.

1. Centralización de atribuciones de la administración pública federal

El Constituyente dispuso que las materias laboral y educativa corresponderían a los estados. Sin embargo, la evolución política y administrativa de nuestro país obligó, o quizá debamos simplemente decir permitió, que la Federación tomara dichas atribuciones.

Es cierto que los estados, hasta 1929, en muy pocos casos se habían ocupado de legislar en materia laboral, y que este fenómeno contribuyó a justificar la reforma constitucional del 6 de septiembre de 1929, que dispuso la federalización de la materia laboral. Asimismo, por conducto de esta reforma se propició una mayor uniformidad en el desarrollo de la legislación de la materia, en favor, desde luego, de los trabajadores del país.

Por nuestra parte dudamos que actualmente estas razones sigan siendo válidas, y nos preguntamos si no sería más beneficioso para la evolución de la legislación laboral, permitir su desarrollo en las 31 entidades federativas de la Unión, que continuar con una centralización que ni siquiera asegura condiciones uniformes para todos los trabaja-

dores del país, pues además de existir las dos grandes ramas del derecho laboral, en trabajo “comercial” (apartado A) y el burocrático (apartado B), la introducción —en la Ley Federal del Trabajo— de reglamentaciones particulares para los llamados “trabajos especiales” abre la puerta a una gran variedad de legislaciones laborales especiales que, ni con mucho favorecen a los trabajadores.

En materia educativa y de salud, el fenómeno centralizador se empezó a revertir, recientemente, a la luz de las imperiosas necesidades de desarrollo de las propias materias, así como de problemas colaterales que esta centralización ha contribuido a generar, como lo es el surgimiento de grandes organizaciones sindicales, que controlan todo un sector de la actividad productiva o de servicio social (educación y salud) a nivel nacional, multiplicando, más que proporcionalmente, los vicios de corrupción y el surgimiento de verdaderas mafias, al interior de estos grandes sindicatos nacionales.

El Estado ha empezado a encontrar más obstáculos que beneficios en este proceso centralizador, razón por la cual ha iniciado a revertir dicho proceso, con el propósito de descentralizar la atención de estos grandes servicios nacionales.²⁰

2. Capítulo económico de la Constitución

Las reformas constitucionales de 1983 a los artículos 25 y 26 vinieron a resolver, en definitiva, la definición del papel del Estado en la actividad económica, así como la que le corresponde, en este mismo terreno, a los sectores social y privado. Esta reforma introduce, al mismo tiempo, la novedosa y trascendental responsabilidad del Estado de planificar el desarrollo nacional.

El perfil de la organización estatal que actualmente define nuestra Constitución es, sin lugar a dudas, el de un Estado interventor en los principales ámbitos de la vida económica nacional. Para cumplir con

²⁰ José Francisco Ruiz Massieu aporta algunas cifras interesantes sobre los avances del programa de descentralización de los servicios de salud, en: *Nueva clase política o nueva política?*, México, Océano, 1986, pp. 38 y ss. En este mismo sentido ver: *La descentralización de los servicios de salud: el caso de México*, varios autores, México, M. A. Porrúa, 1986, 275 pp. No obstante, es importante subrayar que la verdadera descentralización implica algo más que la simple transferencia de actividades operativas a los estados y/o municipios. La descentralización debe comprender la transferencia de atribuciones y recursos (físicos, humanos y financieros) de la Federación a los otros niveles de autoridad de nuestro sistema federal. La descentralización, en este sentido, debe significar, antes que todo, el ensanchamiento de las atribuciones de estados y municipios y la correspondiente reducción del enorme ámbito competencial que actualmente detentan las autoridades federales.

tan elevada misión, el Estado dispone de dos elementos fundamentales:

a) El sector empresarial público, que se encuentra agrupado en la administración pública paraestatal, y

b) El Sistema Nacional de Planeación, instrumento a través del cual el Estado cumple con su misión de rectoría del desarrollo nacional, y por cuyo conducto coordina y regula el conjunto de la actividad económica nacional, con el propósito de conducirla hacia más elevados niveles de desarrollo económico y social.

a) Administración pública paraestatal

A principios de la administración que se inició el 1º de diciembre de 1982, el sector paraestatal se integraba por alrededor de 1 155 entidades paraestatales, que actuaban en los más diversos sectores de la actividad económica nacional.²¹ A través de la empresa pública, y de conformidad con lo dispuesto por la Constitución, el Estado controla los recursos y sectores de mayor importancia para la actividad económica, tales como los energéticos, las comunicaciones, los transportes, la banca y el crédito.

Al mismo tiempo, a través de este sector, el Estado intervenía en la producción de casimires, alfombras, bicicletas, lo mismo que de automóviles, y participaba con una importante cadena de hoteles —ubicados en los principales destinos turísticos del país— y, en general, en una serie de actividades económicas que, con frecuencia, no resultaban de importancia estratégica o prioritaria para el desarrollo nacional.

La crisis económica que se empezó a manifestar a partir de 1982 obligó al Estado a revisar la cantidad y la calidad de su intervención directa en la economía, que se materializa a través de la empresa pública.

Este propósito se manifestó en las reformas a los artículos 25 y 28 de la Constitución, así como en la recién publicada Ley Federal de las Entidades Paraestatales.²²

²¹ Para un diagnóstico global de la situación del sector paraestatal ver M. A. Romero y Fco. Robles B., "La reestructuración de las paraestatales", en *El Cotidiano*, año 3, núm. 14, noviembre-diciembre 1986.

²² En este sentido, el artículo 14 de la citada Ley prescribe: "son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la LOAPF y cuyo objeto sea: I. la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II. la prestación de un servicio público o social, o III. la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

Por su parte, el artículo 30 del mismo ordenamiento establece que: "Las empresas en que participe de manera mayoritaria el Gobierno Federal o una o más enti-

De conformidad con estas disposiciones jurídicas, el Estado sólo podrá participar en la actividad económica en las áreas de importancia estratégica, así como en las de importancia prioritaria, para el desarrollo nacional.

En el primero de estos casos, la intervención estatal excluye la acción de los particulares. La definición del carácter estratégico de una actividad le corresponde al Poder Revisor de la Constitución, o bien, al legislador ordinario. En el segundo caso, la intervención del Estado puede aceptar la participación de los particulares.²³

De cualquier forma, el Estado debe asegurar la explotación y producción de los recursos y bienes de mayor importancia para la evolución y comportamiento de la economía nacional.

Cabe subrayar que, de conformidad con lo establecido por la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, corresponde a los titulares de las dependencias de la administración pública centralizada participar, de manera mayoritaria, en la integración de los órganos de gobierno de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

Esto significa que es, en última instancia, la administración pública centralizada la que dirige y controla la actividad del sector paraestatal.

A pesar de que la política gubernamental pretende "adelgazar" a la administración paraestatal, reduciéndola a un total de aproximadamente 250 entidades, para fines de 1988, ello no significa, sin embargo, que el Estado haya renunciado a su responsabilidad de controlar la infraestructura fundamental de la actividad económica del país.

Cabe destacar que, en todo caso, el sector paraestatal explota y produce los recursos y bienes socialmente necesarios en la promoción del desarrollo nacional. Lo cual implica, además de la explotación de recursos como el petróleo, minerales y energía eléctrica y nuclear, el control de la actividad bancaria y crediticia, así como la realización de las actividades necesarias para dar cumplimiento a derechos sociales

dades paraestatales, deberán tener por objeto las áreas prioritarias en los términos del artículo 6o. de este ordenamiento". Para un comentario general de esta ley, ver Ma. del Carmen Pardo: "La Ley Federal de Entidades Paraestatales: un nuevo intento para regular el sector paraestatal", *Foro Internacional*, vol. XXVII, octubre-diciembre 1986, núm. 2.

²³ Así lo dispone el artículo 25 de la Constitución, que en su parte conducente precisa: "El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan. Asimismo, podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo".

en materia de educación, vivienda, seguridad y asistencia social, entre otros.

b) Planeación estatal del desarrollo

A través del Sistema Nacional de Planeación, la Constitución sistematiza el conjunto de atribuciones del Estado, en materia económica. Tanto por lo que se refiere a sus atribuciones en materia de regulación, orientación y control de la actividad económica que realizan los particulares (es decir, de su facultad normativa), como por lo que se refiere a su intervención directa en la economía.

La coordinación del Sistema Nacional de Planeación es una facultad exclusiva del Ejecutivo Federal. Tiene por objeto la sistematización y la orientación del conjunto de la actividad económica nacional, en favor de la realización de los objetivos nacionales del desarrollo.²⁴

A través de sus cuatro vertientes de ejecución: la obligatoria, la concertada, la coordinada y la inducida, el sistema nacional de planeación busca conjuntar la acción de la administración pública federal, la de los gobiernos de los estados, así como la de los sectores social y privado, en torno a la política, metas y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

No cabe duda que el contenido del Plan Nacional de Desarrollo y los propósitos del Sistema Nacional, en su conjunto, desbordan el ámbito competencial del Ejecutivo Federal. Un contenido de tal magnitud y alcance sólo podría ser sancionado por el órgano representativo de la Federación y sus habitantes, es decir, por el Poder Legislativo Federal.

El exagerado presidencialismo con que fue concebido el Sistema Nacional de Planeación desnaturaliza su función y limita sus posibilidades de realización.

Tal y como está concebido, este sistema no puede generar un Plan Nacional de Desarrollo, sino —en el mejor de los casos— un Plan Estatal de Desarrollo o quizá, simplemente, un Plan de actividades de la administración pública federal.

²⁴ "Es responsabilidad del Ejecutivo Federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley (artículo 4o. L. P.).

"La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (artículo 2o. L. P.).

La endeble y casuística participación de los sectores social y privado —particularmente en la elaboración del Plan y de los programas de desarrollo— no puede favorecer la adhesión de estos sectores al Sistema, en la ejecución de dichos instrumentos.

Asimismo, la participación formal y sin consecuencias jurídicas, del Congreso de la Unión, impide incorporar en el Plan los avances y expectativas del principal foro nacional de debate político. De todo ello deriva que el Sistema Nacional de Planeación venga a ensanchar la esfera de atribuciones del Ejecutivo Federal, en detrimento de las posibilidades de lograr estructurar un sistema que aglutine y comprometa la acción de los principales agentes que actúan en los niveles económico, social y cultural. Participación que resulta condición indispensable para lograr que una planeación indicativa, como lo es la nuestra, logre convertirse en un verdadero instrumento de orientación y conducción de la actividad nacional, en favor de objetivos comunes de desarrollo.

Resulta pues imprescindible incorporar al Sistema Nacional de Planeación, fórmulas novedosas y dinámicas de participación social en el compromiso nacional de planear el desarrollo del país.

CONCLUSIONES

Como se puede observar, del análisis de los artículos 39, 25, 26, 27, 28 y 123, de la Constitución Política, así como de las relaciones que el propio texto fundamental define entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, el Constituyente de Querétaro organizó un sistema presidencialista, dentro del esquema de un Estado interventor en los principales procesos económicos, con el propósito de lograr un mayor equilibrio entre los factores de la producción y una más equitativa distribución de la riqueza.

La propiedad originaria de la nación, así como las distintas formas de propiedad que de ésta derivan y la responsabilidad del Estado de proveer y promover la educación para el conjunto de los habitantes del país, en todos los niveles y grados; así como la función del Estado de máximo árbitro en los conflictos agrarios y laborales, definen un Estado intervencionista en la economía, participe de los conflictos sociales y responsable de la promoción de las actividades nacionales, en favor del desarrollo.

Si este esquema de organización estatal no se sistematizó expresamente en la Constitución, sino hasta 1983, con las reformas a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73, ello no significa que, con su consagración,

se haya trastocado, en lo fundamental, la función que el Constituyente de 1917, asignara al Estado mexicano.

Las reformas constitucionales relativas a la estructura, organización y funcionamiento de la administración pública federal no contravienen el espíritu del Constituyente de Querétaro. No son sino el resultado de la necesaria adaptación del Poder Ejecutivo Federal a las necesidades y a la dinámica de la evolución de la economía nacional y de la organización social que gira en torno de ella.

Si el espíritu del Constituyente de 1917 no se ha violentado con la introducción de estas reformas constitucionales, sí se han introducido, en el texto fundamental, innovaciones que afectan el equilibrio de los poderes y frenan la evolución de las instituciones democráticas del país. Nos referimos a los procesos de centralización de atribuciones en materias tan importantes como la fiscal, la educativa y la de salud; asimismo, la puesta en práctica del Sistema Nacional de Planeación es una muestra adicional de la arraigada tradición centralista que inspira a nuestras autoridades administrativas.

Es importante tomar conciencia de la necesidad de revertir el proceso de centralización de atribuciones en torno a los poderes de la Unión, en particular del Ejecutivo Federal. La complejidad de nuestra realidad social, el acrecentamiento de demandas en materia de bienestar común de nuestra sociedad, hacen cada día más difícil que sea el Estado el principal encargado de producir y distribuir los beneficios del desarrollo nacional. El Estado "providencia" se encuentra en crisis, en una época en la que las demandas sociales se acrecientan a una velocidad que supera la capacidad de respuesta de nuestras instituciones públicas. Por ello es necesario introducir en nuestras instituciones sociales mecanismos e instancias de participación y concertación social que coadyuven con el Estado en la procuración del bienestar común.

La democracia representativa y el Estado paternalista o "providencia" son mecanismos cada vez más insuficientes para atender las necesidades sociales de desarrollo integral. Es imprescindible que la sociedad participe, junto con el Estado, en la procuración y distribución de los satisfactores sociales.

De ahí la importancia de mecanismos como una verdadera planeación participativa, así como de las recientes reformas a la Constitución en materia de gobierno del Distrito Federal, cuyo propósito central consiste en sentar las bases para una administración pública, en la capital de la República, más descentralizada, más participativa y más responsable.

La descentralización de la vida nacional debe entenderse, en este sentido, como un proceso de descentralización de facultades de la Federación en favor tanto de los otros niveles de gobierno como de la misma sociedad organizada comunitariamente para concurrir con el Estado en la satisfacción de las necesidades colectivas.