

## CAPÍTULO VII

### PROCESO ACTUAL DE REFORMA A LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

|      |                                                                                        |     |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I.   | Teleología del proceso actual de reforma a la Administración Pública .....             | 157 |
| II.  | Nueva estructura normativa .....                                                       | 161 |
|      | A. Constitución Política .....                                                         | 164 |
|      | B. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ....                              | 164 |
|      | C. Reglamento interior y manual de organización administrativa .....                   | 165 |
|      | D. Acuerdo interno de los titulares de las dependencias del Ejecutivo .....            | 171 |
| III. | Nueva base jurídica de la Administración Pública .....                                 | 171 |
| IV.  | Principales aportaciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ..... | 175 |
|      | <b>BIBLIOGRAFIA BASICA</b> .....                                                       | 179 |

## CAPÍTULO VII

# PROCESO ACTUAL DE REFORMA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

### SUMARIO

I. Teleología del proceso actual de reforma a la administración pública. II. Nueva estructura normativa. A) Constitución política. B) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. C) Reglamento interior y manual de organización administrativa. D) Acuerdo interno de los titulares de las dependencias del Ejecutivo. III. Nueva base jurídica de la administración pública. IV. Principales aportaciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

#### I. TELEOLOGÍA DEL PROCESO ACTUAL DE REFORMA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

De la lectura del capítulo anterior, que estudia la evolución y desarrollo del aparato administrativo gubernamental, puede apreciarse que a lo largo de la historia de la administración pública en México se han realizado importantes cambios y adecuaciones para que ésta pudiera irse adaptando a las cambiantes y crecientes necesidades que el pueblo ha planteado a su gobierno en todas las épocas de la vida institucional del país; en este sentido puede hablarse de un *proceso permanente de adecuación o reforma administrativa*. Sin embargo, no es sino hasta 1965, con la creación de la Comisión de Administración Pública, que dicho proceso empieza a desarrollarse en forma programada y de manera sistemática.

Ante las demandas urgentes de una población de más de cincuenta millones de personas, cuyo índice de crecimiento ocupa uno de los grados más elevados en el mundo, y a fin de afrontar el reto del desarrollo económico y social de un país con enormes carencias en los distintos órdenes de la vida, fue que en esa fecha —1965— se tomó la decisión de que un grupo de calificados expertos condujera las labores tendientes a formular un diagnóstico sobre el estado que guardaba la administración pública, para que a partir de él se pudiese proponer una serie de medidas concretas para resolver los problemas más apremiantes que impedían un adecuado ejercicio gubernamental. El informe producido por la Comisión es un testimonio de enorme valía, el cual ha servido de impulso para efectuar impor-

tantes avances administrativos, que muchas veces rinden frutos con el correr de los años.

Es frecuente encontrar importantes proyectos de desarrollo administrativo que no llegan a convertirse en acciones concretas ni producen beneficios significativos al servicio público, debido a la falta de continuidad de los programas gubernamentales. En el caso del reciente proceso administrativo mexicano, una coincidencia hizo posible el logro y realización de los propósitos y acciones planteadas desde 1965, ya que once años más tarde quien fuera presidente de la Comisión de Administración, ocupó la primera magistratura del país, con lo cual el programa de reforma administrativa adquirió rango de prioridad gubernamental y recibió el apoyo del más alto nivel político de la administración.

El presidente López Portillo invitó a formar parte de su gabinete a varios de los funcionarios que habían pertenecido a la citada Comisión y le encomendó al que fuera entonces secretario técnico de la misma, licenciado Alejandro Carrillo Castro, la ejecución del programa como titular de la Coordinación General de Estudios Administrativos, que es la unidad constituida exprofeso dentro de la Presidencia de la República, para tal propósito.

A continuación iniciaremos el estudio sobre la teleología del programa de reforma administrativa del gobierno federal y de los principales cambios orgánicos y funcionales realizados a la administración pública; asimismo, haremos referencia a las principales reformas jurídicas efectuadas dentro de este proceso de reorganización administrativa.

El presidente López Portillo, al hablar de los fines y objetivos de la reforma administrativa, señala que la reorganización propuesta tiende a *convertir la compleja estructura burocrática actual, en una donde se precisen responsabilidades, se corte la duplicidad de funciones y las decisiones fluyan de manera rápida y eficiente hasta convertirse en hechos*; agrega que los fines que persigue la reforma administrativa para el desarrollo son la *eficiencia y la honestidad*.<sup>1</sup>

Para Carrillo Castro la reforma administrativa debe ser entendida como un *proceso permanente*, como un proceso que persigue incrementar la *eficacia y la eficiencia* del aparato administrativo gubernamental en la *consecución de todos los objetivos del Estado*;<sup>2</sup> en tal sentido, señala, el actual proceso de reorganización administrativa está estrechamente vinculado con la evolución general de la administración pública mexicana y en particular con el desarrollo que ha tenido a partir de 1965. En su concepto, la última

<sup>1</sup> *Reforma Administrativa*, cuadernos de Filosofía Política, núm. 19, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1979, p. 9.

<sup>2</sup> *La reforma administrativa en México*, edición del Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1973, p. 67.

fase de la ejecución del programa es la más compleja y difícil de todo proceso de cambio planificado, porque la decisión de transformar la administración pública implica alterar inercias y afectar intereses creados, muchas veces contrarios a los propósitos de eficiencia y honestidad administrativos.<sup>3</sup>

Como ya señalamos, dicho proceso administrativo se convierte en un programa prioritario para la presente administración y así lo señaló el presidente de la República desde el inicio de su mandato, en el discurso mismo de toma de posesión: “*Para las políticas que hemos expuesto, requerimos reorganizar la administración para organizar al país.*”<sup>4</sup>

La reforma administrativa planteada por el gobierno federal fue concebida como el medio idóneo para hacer frente a graves problemas de diversa naturaleza; agudas contradicciones entre el sector agropecuario comprimido y el sector industrial sobreprotegido; entre la economía rural sujeta a precios fijos y la economía urbana subsidiada; entre las necesidades de importación y la capacidad de exportación; entre la demanda de crecimiento de actividades productivas indispensables y las restricciones monetarias y crediticias; entre la exigencia de producción y la inducción inerte al lucro; entre los incentivos y canalización de la inversión privada y los mecanismos impositivos y de financiamiento público; entre la posibilidad de estabilizar precios y la flotación de la moneda; entre lo que el país debía producir y el derroche consumista de un sector favorecido; y lo que es más grave: en muchas partes, pero particularmente en el campo, con frecuencia se contradijo la justicia con la eficiencia.<sup>5</sup>

Los graves vicios y disfunciones que había acumulado la administración pública no le permitían responder con eficiencia y oportunidad a los reclamos sociales; el costo político de la ineficiencia gubernamental resultaba superior al que implicaba una reforma administrativa de gran alcance, lo cual motivó la decisión de reestructurar a fondo la organización y funcionamiento del gobierno federal.

Comentando la certera afirmación de Melchor Ocampo de que “en la administración los medios son el todo”, Carrillo Castro afirma que esa frase expresa con toda claridad la preocupación que debe tener todo estadista no solamente de *proponerse fines legítimos y objetivos de gran alcance, sino de procurar que existan los medios —también legítimos y eficaces— para alcanzar dichos fines y objetivos de naturaleza política.*”<sup>6</sup>

<sup>3</sup> *La Nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, publicación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, México, 1977, pp. 77 y 78.

<sup>4</sup> *Discurso de toma de posesión*, diciembre, 1976.

<sup>5</sup> *Cfr.* Alejandro Carrillo Castro: *Reforma administrativa para el desarrollo económico y social (1976-1982)*, Revista de Administración Pública, núms. 31-32, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1977, p. 11.

<sup>6</sup> *Idem*, p. 11.

El Programa Presidencial 1976-1982 para mejorar la administración pública federal, establece cinco objetivos básicos:

1. *Organizar al gobierno para organizar al país*, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas.

2. *Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la administración pública federal, precisar responsabilidades* y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.

3. Establecer un *sistema de administración y desarrollo del personal público federal que, al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.*

4. Contribuir al *fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México*, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la administración pública federal —respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles del gobierno— propicie, por una parte, el *robustecimiento de las funciones encomendadas a los poderes Legislativo y Judicial* y, por la otra, *una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de gobierno* en los procesos de desarrollo económico y social del país.

5. *Mejorar la administración de justicia* para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para *garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes.*

Para el cumplimiento de los propósitos anteriormente señalados, han sido establecidos los siguientes programas específicos:

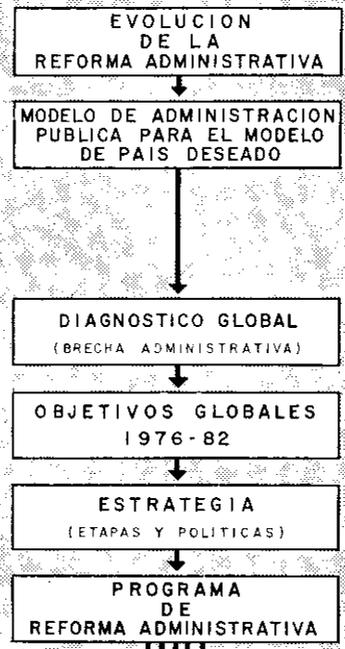
**OBJETIVO 1.** Programas: *a)* modificación de la estructura orgánica y funcional de la administración pública federal; *b)* revisión y adecuación de las disposiciones jurídicas; *c)* desarrollo de los sistemas administrativos de organización y métodos, y *d)* fortalecimiento del sistema de orientación, información y quejas.

**OBJETIVO 2.** Para consolidar el ejercicio de las funciones globales de apoyo administrativo, se establecieron los siguientes programas: *a)* planeación, programación y presupuesto; *b)* financiamiento; *c)* ejecución del presupuesto; *d)* contabilidad gubernamental; *e)* información, estadística y archivos; *f)* informática; *g)* evaluación, y *h)* recursos materiales.

**OBJETIVO 3.** Programa para mejorar el sistema de administración y desarrollo del personal al servicio del Estado.

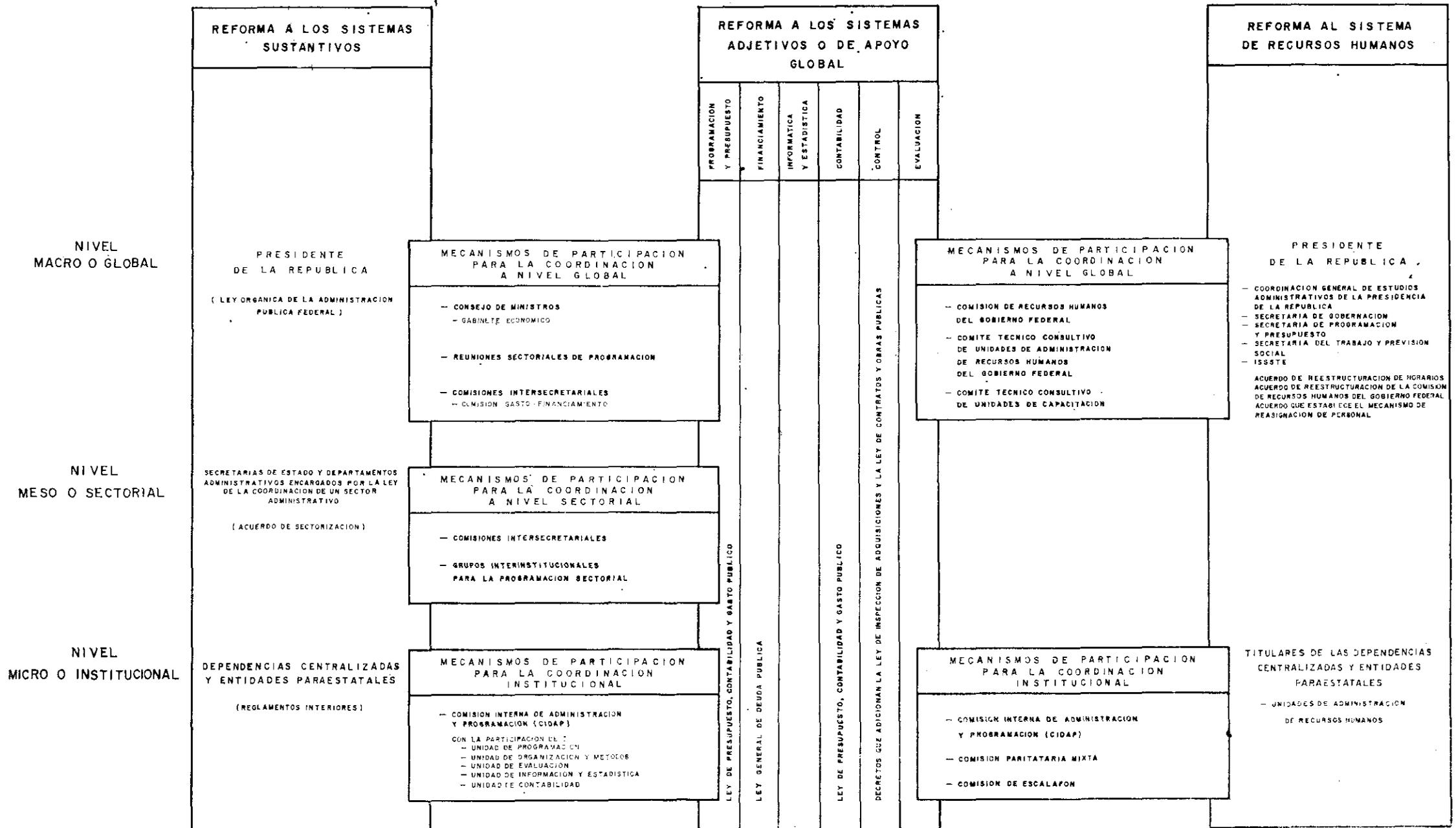
# MARCO GLOBAL DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

1976-82



| AMBITOS DE REFORMA | FUNCIONES SUSTANTIVAS (SISTEMAS OPERATIVOS)                        |               |                        |                                   | FUNCIONES ADJETIVAS (SISTEMAS DE APOYO GLOBAL) |                |                           |                            |                                     |             |            |                     | ADMINISTRACION DE PERSONAL                      | FORTALECIMIENTO DE LA ORGANIZACION POLITICA Y DEL FEDERALISMO |                                                                                                       | ADMINISTRACION DE JUSTICIA | ESTRUCTURA PROGRAMATICA                  |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------|---------------|------------------------|-----------------------------------|------------------------------------------------|----------------|---------------------------|----------------------------|-------------------------------------|-------------|------------|---------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|------------------------------------------|
|                    | PROGRAMAS                                                          |               |                        |                                   | PROGRAMAS                                      |                |                           |                            |                                     |             |            |                     | PROGRAMA XIII                                   | PROGRAMAS                                                     |                                                                                                       | PROGRAMA XVI               |                                          |
|                    | I                                                                  | II            | III                    | IV                                | V                                              | VI             | VII                       | VIII                       | IX                                  | X           | XI         | XII                 |                                                 | XIV                                                           | XV                                                                                                    |                            |                                          |
| GLOBAL             | ESTRUCTURA ORGANICA-FUNCIONAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL | BASES LEGALES | ORGANIZACION Y METODOS | ORIENTACION, INFORMACION Y QUEJAS | PLANEACION, PROGRAMACION Y PRESUPUESTO         | FINANCIAMIENTO | EJECUCION DEL PRESUPUESTO | CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL | INFORMACION, ESTADISTICA Y ARCHIVOS | INFORMATICA | EVALUACION | RECURSOS MATERIALES | ADMINISTRACION Y DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS | FORTALECIMIENTO DEL FEDERALISMO                               | APOYO A LA ORGANIZACION DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y JUDICIAL Y COORDINACION CON EL EJECUTIVO FEDERAL | ADMINISTRACION DE JUSTICIA | DIAGNOSTICO                              |
| SECTORIAL          |                                                                    |               |                        |                                   |                                                |                |                           |                            |                                     |             |            |                     |                                                 |                                                               |                                                                                                       |                            | OBJETIVOS                                |
| INSTITUCIONAL      |                                                                    |               |                        |                                   |                                                |                |                           |                            |                                     |             |            |                     |                                                 |                                                               |                                                                                                       |                            | SUBPROGRAMAS                             |
|                    | PROGRAMA XVII                                                      |               |                        |                                   |                                                |                |                           |                            |                                     |             |            |                     |                                                 |                                                               |                                                                                                       |                            | METAS                                    |
|                    | C O M U N I C A C I O N S O C I A L                                |               |                        |                                   |                                                |                |                           |                            |                                     |             |            |                     |                                                 |                                                               |                                                                                                       |                            | INSTRUMENTOS JURIDICOS Y ADMINISTRATIVOS |
|                    |                                                                    |               |                        |                                   |                                                |                |                           |                            |                                     |             |            |                     |                                                 |                                                               |                                                                                                       |                            | MECANISMOS DE PARTICIPACION              |

## NIVELES Y MECANISMOS DE LA NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL



FUENTE: COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

**OBJETIVO 4.** Programas: a) fortalecimiento del federalismo; y b) apoyo a la organización de los poderes Legislativo y Judicial, y coordinación con el Ejecutivo Federal.

**OBJETIVO 5.** Programa para mejorar la administración de justicia.

Para el debido cumplimiento de los objetivos mencionados y la ejecución de sus programas correspondientes se estableció el programa de comunicación social.

La ejecución de los programas abarca los tres niveles básicos de la administración pública: *global, sectorial e institucional*.

En las siguientes gráficas se aprecia con claridad la síntesis de los principales objetivos y programas correspondientes a la reorganización administrativa que está llevando a cabo la presente administración gubernamental.

## II. NUEVA ESTRUCTURA NORMATIVA

Quizás la aportación más significativa de la reforma administrativa está representada por un conjunto de disposiciones jurídicas que en este campo resultan un importante paso hacia la consolidación y fortalecimiento del derecho administrativo mexicano que estaba urgido, como acertadamente lo señalaban los juristas Fraga y Serra Rojas, de una revisión y actualización, dada la existencia de disposiciones jurídicas obsoletas que ya no respondían a la realidad histórica del México moderno. Dentro de las reformas jurídicas introducidas debe destacarse prioritariamente la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que viene a ser el instrumento jurídico rector que tanta falta hacía para la ordenación integral del aparato administrativo público.

Como sabemos, la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado era un instrumento meramente enunciativo de las dependencias del Ejecutivo y sus funciones, que no regulaba la administración pública federal concebida como unidad orgánica y funcional.

La nueva Ley Orgánica de la Administración sienta las bases de la organización y funcionamiento de toda la administración pública federal; por vez primero se regula en un dispositivo de este rango y naturaleza al importante sector paraestatal representado por múltiples organismos y empresas públicos; lo cual resulta un avance significativo, sobre todo si tomamos en cuenta que hasta hace no mucho tiempo, a principios de esta década, la entonces Dirección de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia se abocó al análisis e investigación de este campo y se enfrentó *ab initio* con el problema mismo de identificar el número de organismos y empresas, debido a la carencia de información confiable.

Las cifras sobre dichas entidades públicas variaba considerablemente, a veces en varios cientos. La propia Secretaría del Patrimonio Nacional, que era en ese entonces la dependencia facultada para llevar el registro y control de los organismos y empresas del Estado, carecía de un listado medianamente actualizado. A partir de entonces se inicia una labor de seguimiento e identificación de estos entes públicos, y se logran importantes resultados a fines de la administración anterior, fecha en que la Secretaría de la Presidencia publicó por vez primera un documento que contenía la base jurídica, los antecedentes, la forma de integración y los objetivos de los más importantes organismos y empresas estatales; también editó, por esa misma época el *Manual de Organización del Gobierno Federal*, el cual comprendía asimismo a la administración pública paraestatal.

El avance fue significativo ya que se pasó de lo que pudiéramos llamar el desconocimiento casi total de este sector a una fase en la que ya se identifica, por lo menos en términos generales, el universo comprendido por esta multiplicidad de entes públicos. Lo anterior viene a ser particularmente significativo, sobre todo si tomamos en cuenta que más de la mitad del presupuesto total de la federación se ejerce vía la administración paraestatal. Pues bien, gracias a las bases anteriores, fue posible que la nueva Ley Orgánica estableciera a este nivel los principios de normatividad y control de las entidades paraestatales; asimismo, la ley sienta las bases para la sectorización administrativa, modalidad fundamental para la mejor organización y control de los entes públicos del sector paraestatal.

Como veremos posteriormente, por medio de la sectorización dichas entidades pasan a formar parte de diversas agrupaciones dependientes, según la materia, de los distintos secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo, quienes fungen como coordinadores de sector para efectos de la normatividad, planeación y control (que antes no existía), de dichos organismos. Al través de esta medida se reduce el tramo de control del presidente de la República, quien anteriormente tenía una relación de acuerdo directo con los titulares de las entidades, lo cual se realizaba, como es lógico, de manera deficiente, produciéndose con ello un libertinaje de gestión, manejos ineficientes y hasta fraudulentos, así como una especie de pequeños feudos administrativos que manejaban intereses públicos del Estado sin una obligación clara de rendimiento de cuentas. Al presidente de la República resultaba prácticamente imposible ejercer alguna dirección o control directos sobre cerca de un millar de entidades paraestatales.

El ejemplo anterior, mismo que analizaremos más adelante, nos muestra el significativo avance logrado en este campo y muy en particular por lo que se refiere a la actualización del derecho administrativo mexicano.

Es evidente la importancia que para la administración pública representa una serie de cambios jurídico-administrativos que se han venido reali-

zando. Estamos conscientes de que las meras reformas jurídicas, los cambios formales no implican por sí mismos un mejoramiento real de la administración, pero sí debemos aceptar que son el punto de partida, la base de orientación del desarrollo administrativo. Quienes reconozcan al sistema jurídico una *función finalista de conducción del cambio*, y no meramente estática de regulación de una realidad determinada, podrán valorar la trascendencia de lo realizado. Tenemos el caso de la propia Constitución de 1917, que a partir de entonces establece principios fundamentales de justicia social (artículos 27 y 123), que en su momento pudieron parecer utópicos, pero que a la postre, en el desarrollo histórico del México moderno, constituyen la orientación, los objetivos y acciones programáticas para los regímenes surgidos del movimiento revolucionario; a la fecha, podemos afirmar que mucho ha avanzado el país en el cumplimiento de los postulados constitucionales. Lo mismo pudiera señalarse respecto a los sistemas democrático y federal establecidos por la Constitución, que en la realidad se van desarrollando, consolidando y perfeccionando solamente con el transcurso de varios lustros.

Los cambios sociales y políticos toman tiempo y, en consecuencia, no podemos exigir que de la noche a la mañana se gesten realidades diferentes; ello equivaldría a desconocer el proceso evolutivo de los pueblos en su devenir histórico. Es en este sentido que afirmamos que las reformas jurídico-administrativas introducidas constituyen un avance significativo y representan la tesis finalista que habrá de orientar el cambio administrativo, social y político de este país para acceder al nuevo siglo. Corresponde ahora la instrumentación, la etapa de hacer vigentes en la realidad estos importantes postulados normativos.

En este inciso se hará un análisis de la nueva estructura normativa de la administración pública mexicana, que está representada por un sistema jurídico-administrativo vertebrado a partir de la Constitución y explicitado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los reglamentos interiores y manuales de organización interna de las dependencias del Estado, así como en los acuerdos internos de los secretarios y jefes de departamento. Analizaremos el papel que desempeña cada uno de estos instrumentos en la organización y funcionamiento de la administración pública concebida como un todo orgánico y en relación con sus partes. Este es otro avance notable que debemos consignar: la definición del rango y tipo de norma que debe regir la organización y funciones de la administración en sus distintos niveles: *global*, *sectorial* e *institucional*.

Anteriormente se confundía lo que debía contener, por ejemplo, el reglamento interior y el manual de organización; en el primero de ellos se mezclaban asuntos propios de otros instrumentos normativos como el reglamento de escalafón y las condiciones generales de trabajo; o bien,

el reglamento interior contenía tal especificidad de detalle que parecía más bien un manual de organización.

A continuación enunciaremos la materia y el ámbito o nivel de regulación administrativa de los instrumentos jurídicos mencionados.

### *A) Constitución política*

La Constitución sólo se encarga de establecer la base, el sustento, para la creación de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, y ella misma señala que una ley del Congreso se encargará del establecimiento de los mismos y de la distribución de sus competencias (artículo 90). Este es un sano principio, ya que la organización de la administración es cambiante por naturaleza y si se estableciera a nivel constitucional implicaría una constante modificación a la Carta Magna, lo cual resultaría sumamente complejo en virtud del proceso dificultado de reforma constitucional. Como sabemos, una ley del Congreso es de más fácil modificación ya que no requiere de la aprobación de las legislaturas de los Estados, los cuales, por otro lado, no tendrían por qué intervenir en reformas legislativas concernientes a la administración pública federal.

### *B) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*

Esa Ley del Congreso a la que se hace referencia en el párrafo anterior estuvo representada hasta diciembre de 1976 por instrumentos meramente enunciativos de las dependencias y sus funciones (Ley de Secretarías y Departamentos de Estado) que no regulaban la administración como un todo. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) tiene como principal mérito, pues, el constituir el primer intento serio de una regulación omnicompreensiva de esta importante institución pública del gobierno mexicano, la cual estudiaremos con mayor detenimiento más adelante. Por el momento, bástenos consignar su función y papel de regulación administrativa dentro del contexto que estamos analizando.

La Ley Orgánica se encarga de regular la organización y funcionamiento de la administración pública federal en su conjunto; establece las partes que la integran (administración pública centralizada y paraestatal); determina las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, asignándoles competencia específica; y, establece la base de regulación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Asimismo, contiene las principales funciones de apoyo global que la Administración debe realizar en todo su ámbito competencial de manera horizontal (que abarca por igual a todas las dependencias y entidades).

### C) *Reglamento interior y manual de organización administrativa*

A fin de establecer y deslindar el campo y niveles de regulación correspondientes tanto al reglamento interior como al manual de organización, el Grupo de Directores Jurídicos de la Administración Pública Centralizada<sup>7</sup> realizó importantes estudios que tomaremos en cuenta para el desarrollo de este tema.

A principios de 1971, los jefes de las unidades de organización y métodos de las dependencias del Ejecutivo Federal solicitaron una asesoría al mencionado Grupo Jurídico, después de haberse percatado de la confusión que existía entre el contenido que solía darse a este tipo de instrumento (manual de organización) y el que se le asignaba a los reglamentos interiores; la asesoría tenía por objetivo precisar la naturaleza y ámbitos de regulación de dichos instrumentos, así como “diferenciarlos de otros de apoyo administrativo, con el propósito de que sean complementarios entre sí, y no, como ha acontecido en ocasiones, duplicatorios y aun contradictorios”.<sup>8</sup>

Ya anteriormente, a finales de 1967, la Comisión de Administración Pública señalaba importantes cuestiones en el Informe que presentó sobre el diagnóstico de la administración pública:

No se encontraron, propiamente, instrumentos para la planeación administrativa encargados de estudiar y analizar la organización técnica de las actividades, para elevar la eficiencia y prever, en su caso, futuros cambios de estructuras y procedimientos.

La estructura y los procedimientos principales de trabajo de las diferentes secretarías y departamentos de Estado están determinados, de una manera amplia y en ocasiones confusa, en las normas legales, reglamentarias y administrativas, que se han ido estableciendo a lo largo del tiempo, sin que se haya hecho una depuración, selección, actualización y codificación de las mismas. Esto provoca, en algunos casos, serias dificultades administrativas.

No se encontraron reglamentos interiores en todas las dependencias. Cuando los hay, se trata casi siempre de documentos francamente obsoletos. Incluso los reglamentos interiores elaborados más reciente-

<sup>7</sup> Este grupo se ha venido reuniendo en forma regular de 1968 a la fecha. Estuvo presidido en una época por el director jurídico consultivo de la Secretaría de la Presidencia (1968-1970); posteriormente (1971-1976) por el procurador general de la República. Actualmente lo preside el jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República.

<sup>8</sup> *El Reglamento Interior y el Manual de Organización*, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1972, p. 5.

mente adolecen de un grave vicio: *quieren abarcarlo todo. Pretenden ser un manual de organización de la secretaría o departamento de Estado, un manual de algunos puestos principales de la dependencia (secretario de Estado, subsecretario, oficial mayor, algunos directores), un reglamento interior para el manejo del personal, etc.* Y es imposible que un solo documento, que además se ha confeccionado de una manera empírica, pueda sustituir a los diferentes instrumentos que recomiendan las técnicas administrativas. En ningún caso había los elementos administrativos modernos que requiere un gran organismo público.

Cada secretaría y departamento de Estado ha establecido una serie de niveles jerárquicos. Sin embargo, no existe sobre este punto un criterio común a lo largo de toda la escala de jerarquías.

Los estudios administrativos demuestran la conveniencia de establecer de una manera técnica los niveles jerárquicos y, además, de revisar de tiempo en tiempo estos niveles para irlos acoplando a las necesidades de la evolución del aparato administrativo.<sup>9</sup>

En síntesis podemos afirmar, como lo indicamos en la introducción a la obra publicada por la Coordinación General de Estudios Administrativos sobre los reglamentos interiores de las dependencias de la administración pública centralizada,<sup>10</sup> que la labor del Grupo Jurídico tenía por objeto establecer los lineamientos que habrían de seguir las dependencias del Ejecutivo Federal para la elaboración de sus diversos instrumentos jurídico-administrativos y de esa manera evitar la confusión, muy generalizada, que existía entre el contenido y función que solía darse a los reglamentos interiores y a los manuales de organización, así como a otros instrumentos, tales como los reglamentos de escalafón, las condiciones generales de trabajo, y los manuales de procedimientos y sistemas administrativos.

El citado Grupo elaboró un documento que describía las principales características correspondientes al reglamento interior y al manual de organización. En dicho documento se señalaba que la diferencia esencial consiste en que el reglamento interior comprende la estructura jurídica, es decir, la distribución de competencias dentro de cada entidad y las relaciones que establece entre los diversos órganos son básicamente relaciones de derecho administrativo; en tanto que el manual de organización debe contener, en cambio, la información relativa a la estructura orgánica y

<sup>9</sup> *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*, CAP, edición de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, 1977, pp. 25, 26 y 34.

<sup>10</sup> *Cfr. Reglamentos interiores de las dependencias de la administración pública centralizada*, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1978, pp. VII a XV.

funcional, a los mecanismos de coordinación y comunicación y a los principales procedimientos operativos de la dependencia. En dicho instrumento se describen relaciones orgánicas, operativas, que se dan entre las unidades administrativas de las dependencias y se enuncian sus funciones, así como los objetivos de las políticas que tienen señaladas, y por ello es un instrumento de apoyo al funcionamiento administrativo.<sup>11</sup>

Los ámbitos de aplicación del reglamento interior y del manual de organización corresponden a dos niveles administrativos diferentes. En el nivel superior, el reglamento interior confiere facultades legales, dentro de los límites competenciales establecidos por las leyes a cada institución. Los titulares de las dependencias del Ejecutivo son depositarios originales de esas facultades, las cuales pueden delegar por medio de acuerdos internos (tratándose de facultades delegables).

Se señala en el documento referido que para el mejor cumplimiento de sus facultades delegables, los titulares pueden auxiliarse de diversas unidades administrativas a las que encomiendan directamente dichas funciones. Por lo que respecta a las facultades no delegables, se establece que los titulares pueden, sin embargo, auxiliarse de diversas unidades administrativas encargadas de funciones de asesoría y de preparación de la información que necesite para la toma de decisiones.

Con base en los conceptos anteriores el Grupo Jurídico concluyó sus estudios señalando:

De esta manera, queda claro que los acuerdos que se refieran a la delegación interna de facultades, así como la información adicional sobre la estructura orgánica de la dependencia, la forma de realizar las actividades de sus diversas unidades administrativas, sus sistemas de comunicación y coordinación, deben contenerse en el manual de organización.<sup>12</sup>

Con apoyo en los lineamientos formulados por el Grupo de Directores Jurídicos, el titular del Ejecutivo Federal envió al Congreso una iniciativa de reformas a los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a fin de que las diferencias mencionadas quedasen jurídicamente sancionadas.

A continuación expondremos sumariamente los alcances de dichas reformas:

Anteriormente a las reformas de 1972, algunos reglamentos interiores eran firmados por los propios titulares de las dependencias del Ejecutivo, lo cual había sido impugnado en varias ocasiones ante la Suprema Corte

<sup>11</sup> *El Reglamento Interior y el Manual de Organización, op. cit.*, p. 27.

<sup>12</sup> *Idem*, pp. 27 y 28.

de Justicia de la Nación. Este problema fue resuelto mediante las reformas al artículo 26 de la citada Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en el cual quedó establecido que sólo el presidente de la República podía firmar los reglamentos interiores, en uso de la facultad reglamentaria establecida en la fracción I del artículo 89 Constitucional.

Con el propósito de facilitar la división del trabajo y la organización de las secretarías y departamentos de Estado, el antiguo artículo 26 señalaba que los titulares de las dependencias del Ejecutivo estaban facultados para delegar funciones “en sus subalternos”; sin embargo, decía que “sólo podrían delegarse las no discrecionales” lo cual, en la práctica, resultaba difícil de establecer.

En diversas ocasiones se discutió en el seno del Comité de Directores Jurídicos cuáles actividades resultaban claramente discrecionales y cuáles no. Para resolver esta situación, en el nuevo artículo 26 se estableció claramente que en principio “todas las facultades del titular son delegables, excepto aquellas que por ley o por disposición del reglamento interior respectivo deban ser ejercidas por dichos titulares”.

Asimismo, mediante la reforma al artículo 28 de la ley citada se estableció claramente la distinción entre los dos instrumentos jurídico-administrativos básicos: el reglamento interior y el manual de organización, como respuesta a los planteamientos formulados por los directores jurídicos.

El nuevo artículo 28, determinaba expresamente que el reglamento interior sólo sería expedido por el presidente de la República y en él deberían establecerse las unidades administrativas de cada dependencia y las facultades correspondientes a cada una de ellas, así como la forma en que los titulares de las dependencias serían suplidos en sus ausencias.

El establecimiento concreto de la esfera de competencia de las unidades administrativas internas de las dependencias del Ejecutivo Federal, otorga seguridad jurídica a terceros, quienes de esta manera poseen certeza en la determinación de las autoridades responsables, para los casos de inconformidad contra sus actos.

A partir de entonces queda claramente establecido que, por su parte, el manual de organización sólo debía consignar la forma de organización o estructura orgánica que cada titular de una dependencia del Ejecutivo Federal determinara como la más adecuada para atender al ejercicio de las atribuciones que le han sido encomendadas por ley. Por esta vía se otorga la flexibilidad necesaria a los titulares de las dependencias para que puedan adaptar la organización administrativa interna, ya que la ley modificada les facultaba para expedir el manual de organización de la misma.

En tal sentido, los titulares, por medio del manual de organización, quedan facultados para modificar la adscripción de las unidades administrativas de la dependencia entre los subsecretarios, el oficial mayor y ellos

misimos, sin requerir para ello de la intervención de un acto formal del presidente de la República.

Como puede apreciarse, mediante las reformas comentadas se determina claramente que por medio del reglamento interior de las dependencias del Ejecutivo Federal, se otorgan jurídicamente facultades a las unidades administrativas y que por conducto del manual de organización, el titular de las dependencias establece la adscripción orgánica de tales unidades.

Podemos afirmar que la anterior reforma constituyó una de las medidas administrativas más importantes que se dieron en el sexenio pasado para institucionalizar y articular el proceso de reforma administrativa, pues con base en ello las dependencias del Ejecutivo Federal procedieron a formular sus instrumentos jurídico-administrativos bajo criterios homogéneos y con la debida flexibilidad para adaptarse a los cambios.

La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal recoge íntegramente los principios anteriores que se refieren al reglamento interior y al manual de organización. Agrega como novedad la obligación, a cargo de las dependencias del Ejecutivo Federal, de expedir manuales de servicios al público; de mantener al corriente los escalafones de trabajadores; de establecer los sistemas de estímulos y recompensas que determine la Ley y las condiciones generales de trabajo respectivas, así como los servicios de apoyo administrativos en materia de *planeación, programación, presupuesto, informática, estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización y archivos*. Se establece que las dependencias se organizarán atendiendo al orden jerárquico que expresamente señala la Ley en sus artículos 14 y 15.

Asimismo la nueva Ley Orgánica de la Administración establece la obligación de los titulares de las dependencias de publicar los manuales de organización en el *Diario Oficial de la Federación* a efecto de que el público usuario de los servicios que imparte la administración pública tenga debido conocimiento de la adscripción de las unidades administrativas que integran cada dependencia del Ejecutivo Federal.<sup>13</sup>

En 1974, la Secretaría de la Presidencia al través de su Dirección General de Estudios Administrativos publicó una guía para la elaboración de los manuales administrativos,<sup>14</sup> en la cual se señalaron los elementos que debe contener el manual de organización. A continuación citaremos los aspectos más importantes concernientes a este instrumento administrativo.

En la guía antes referida se establece que el manual de organización deberá indicar en primer término el *nombre oficial* del organismo o unidad

<sup>13</sup> Cfr. *Reglamentos Interiores...*, *op. cit.*, pp. XII a XIV.

<sup>14</sup> Cfr. *Manuales administrativos. Guía para su elaboración*, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1974.

a que se refiere y los diversos *niveles jerárquicos* que comprende; contendrá, asimismo, un *índice* y una *introducción* que exprese claramente la naturaleza y propósitos básicos de la institución, así como un *directorio* de los funcionarios y los cargos que ocupan (en los casos del sector paraestatal, los miembros que integran el consejo de administración).

Los manuales de organización también contendrán lo siguiente:

*Antecedentes históricos.* En este apartado debe hacerse una descripción de la génesis de la entidad o del área descrita en el manual, en la cual se indique la ley o decreto por la que se creó la misma, e incluya una mención de la información sobresaliente acerca de su desarrollo histórico. Contendrá, asimismo, los datos de las disposiciones jurídicas que hayan modificado cualquiera de los aspectos de su organización.

*Legislación o base legal.* Deberá hacerse una relación de los títulos de los principales ordenamientos jurídicos, de los cuales se derivan las atribuciones de la entidad o de las unidades administrativas comprendidas en ella; así como de las demás que le son aplicables en función de sus actividades.

*Atribuciones.* En este rubro se hará una transcripción textual y completa de las facultades conferidas a la entidad o a sus unidades administrativas, de acuerdo con las disposiciones jurídicas que den base legal a sus actividades.

*Estructura orgánica.* En este apartado se describirán ordenadamente los principales cargos y unidades administrativas de la dependencia, en función de sus relaciones de jerarquía; codificándose en tal forma que sea posible visualizar gráficamente los niveles de jerarquía y las relaciones de dependencia.

*Funciones.* Aquí se hará una descripción de las actividades inherentes a cada uno de los cargos y unidades administrativas contenidas en la estructura orgánica, para el cumplimiento de sus atribuciones legales.

*Organograma.* Este inciso deberá contener una representación gráfica de la estructura orgánica que refleje, en forma esquemática, la posición de las unidades administrativas que la componen y sus respectivas relaciones, niveles jerárquicos, canales formales de comunicación, líneas de autoridad, supervisión y asesoría.<sup>15</sup>

Otro elemento de suma importancia dentro de la estructura administrativa de las dependencias es el manual de puestos. En la misma guía de la Secretaría de la Presidencia señala que el puesto debe ser identificado como la unidad básica de trabajo en una estructura de organización, el cual se integra por un conjunto de actividades a las que corresponden ciertos requerimientos necesarios para llevarlas a cabo. Un puesto puede tener una o varias plazas.

<sup>15</sup> *Idem*, pp. 19 a 21.

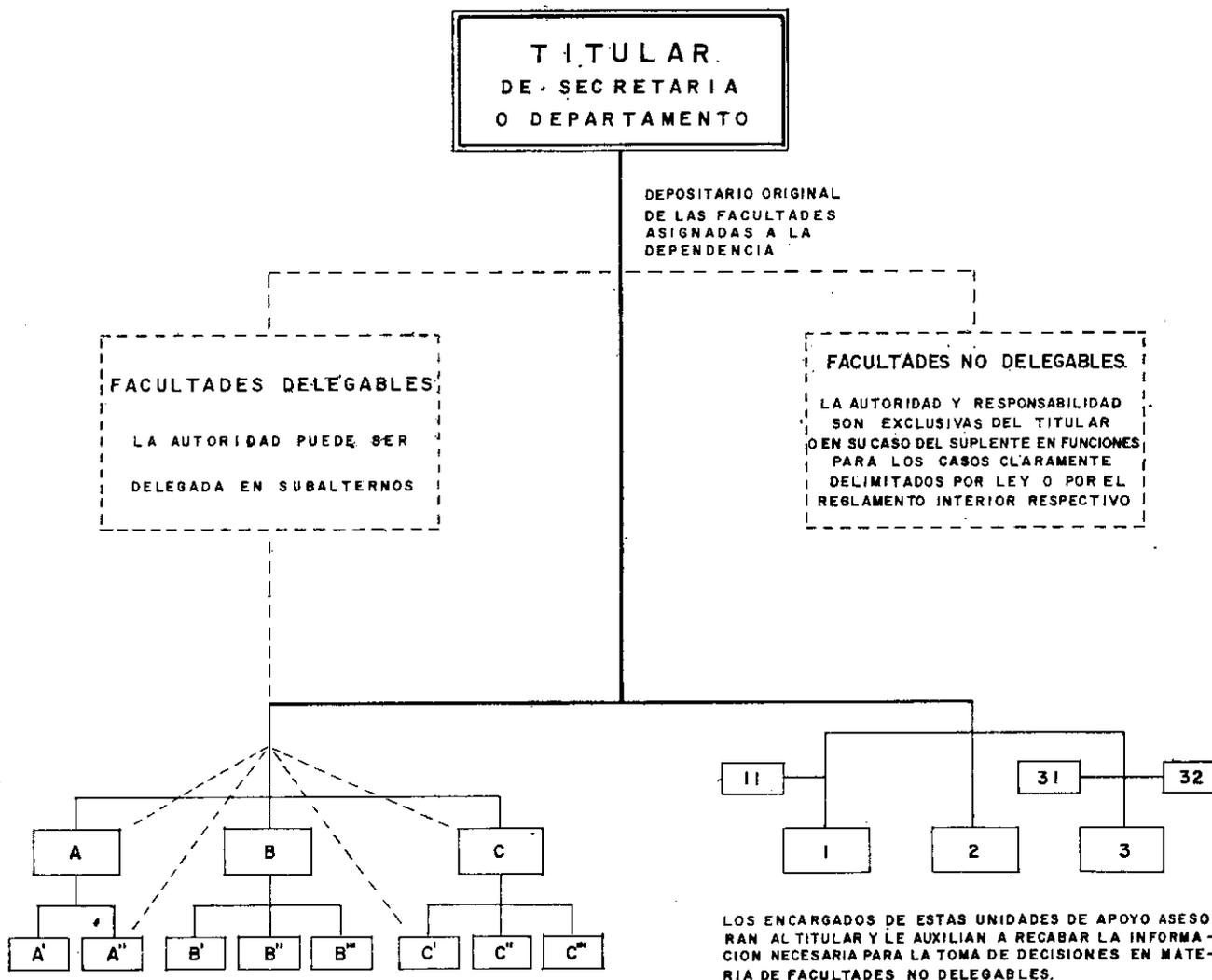
# AMBITOS DEL REGLAMENTO Y DEL MANUAL DE ORGANIZACION EN CADA DEPENDENCIA

## AMBITO DEL REGLAMENTO INTERIOR

SEÑALAMIENTO DE LA COMPETENCIA Y FACULTADES DEL TITULAR DE LA SECRETARIA ESPECIFICANDO CUALES SE DELEGAN EN SUBALTERNOS Y CUALES, EN VIRTUD DE DISPOSICION LEGAL O DEL REGLAMENTO INTERIOR, DEBERAN SER EJERCIDAS PRECISAMENTE POR EL RESPECTIVO TITULAR.  
 SEÑALAMIENTO DE LA FORMA EN QUE LOS TITULARES DEBERAN SER SUPLIDOS EN SUS AUSENCIAS.  
 (ARTICULOS 26 Y 28)

## AMBITO DEL MANUAL DE ORGANIZACION

INFORMACION SOBRE LOS ACUERDOS INTERNOS EN LOS QUE EL TITULAR DELEGA FACULTADES, LA ESTRUCTURA ORGANICA Y LA FORMA DE REALIZAR ACTIVIDADES DE LAS DIVERSAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DE LA DEPENDENCIA, ASI COMO LOS SISTEMAS DE COMUNICACION Y COORDINACION QUE DESEEN ESTABLECERSE PARA LA MEJOR REALIZACION DE TAREAS INTERNAS.  
 (ARTICULO 28)



LOS RESPONSABLES DE ESTAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS REALIZAN DIRECTAMENTE LAS FUNCIONES QUE LE SON DELEGADAS POR EL TITULAR A TRAVES DE ACUERDOS INTERNOS.

FUENTE: COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

De acuerdo con esta guía el contenido básico de una descripción de puestos se integra normalmente por los siguientes elementos:

La identificación del puesto, que indique el nombre del mismo y su ubicación dentro de la estructura organizativa;

La definición del puesto, también conocida como función básica o genérica;

Las funciones principales, denominadas igualmente responsabilidades o deberes y que consisten en descripciones de las actividades más importantes;

La autoridad, donde se indican los puestos subordinados, las facultades para aprobar o decidir sobre algún asunto, así como sus relaciones de línea y de consulta o asesoría, y

Las relaciones de coordinación con otras unidades y puestos dentro de la institución, así como las que deba realizar fuera de la misma.<sup>16</sup>

La gráfica que presentamos a continuación (p. 172) muestra en forma esquemática los ámbitos correspondientes al reglamento interior y al manual de organización administrativa de las dependencias del Ejecutivo Federal.

#### *D) Acuerdo interno de los titulares de las dependencias del Ejecutivo*

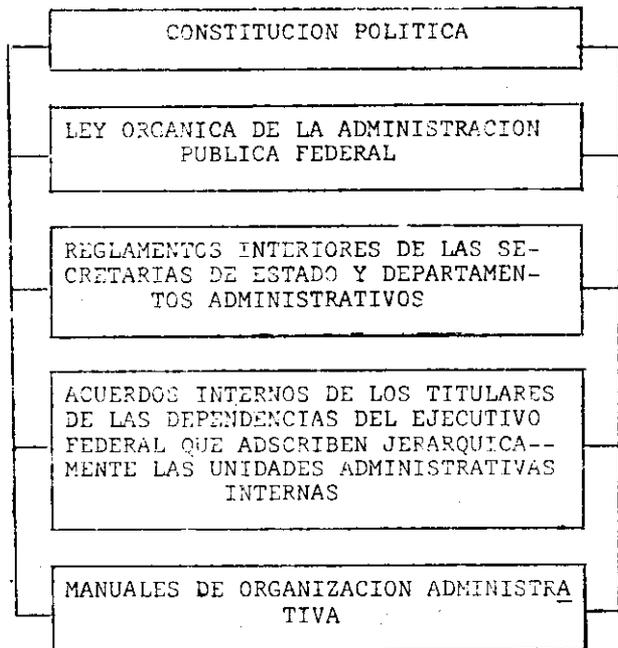
Como hemos visto, en el reglamento interior de cada dependencia se establecen las distintas unidades administrativas y sus funciones, mas no su adscripción jerárquica, la cual se establece por medio de un acuerdo interno del secretario de Estado o del jefe de departamento administrativo, según el caso. Por esta vía, los titulares de las dependencias están facultados para adscribir jerárquicamente las diversas direcciones generales (o equivalente), a las subsecretarías y a la Oficialía Mayor (o equivalentes). Sin embargo, los titulares no están facultados para alterar la competencia de cada unidad ya que esto corresponde al ámbito del reglamento interior, que es competencia del titular del Ejecutivo.

### III. NUEVA BASE JURÍDICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Resulta lógico que para llevar al cabo una modificación a fondo y radical de las estructuras y procedimientos de la administración pública, fuese necesario introducir una serie importante de modificaciones al ordenamiento jurídico nacional. Para lograr esta transformación era imprescindible contar con instrumentos legales que previeran el cumplimiento de los siguientes propósitos: a) simplificar estructuras y precisar responsabilidades a las dependencias centralizadas; b) evitar duplicaciones; c) regularizar las dependencias cuya organización resultaba discutible desde el punto

<sup>16</sup> *Idem*, p. 21.

*Síntesis gráfica de la estructura normativa que regula la organización de la administración pública federal*



de vista del derecho administrativo, estableciendo claramente los conceptos y bases para el debido funcionamiento tanto de la administración pública centralizada como paraestatal; *d*) racionalizar al máximo las concurrencias y equilibrar funciones; *e*) instituir el sistema mediante el cual el gasto público se presupueste con base en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y propiciar la oportuna evaluación de resultados; *f*) promover la eficiencia y honestidad en la ejecución de las tareas gubernamentales; *g*) permitir al titular del Ejecutivo convocar a reuniones de secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo por sectores, para definir o evaluar la política del gobierno federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la administración pública federal; *h*) establecer la organización sectorial, para efectos de coordinación programática; *e*, *i*) adscribir la coordinación de los programas de reforma administrativa y de evaluación de resultados de la administración pública federal en su conjunto, directamente bajo la responsabilidad del presidente de la República.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> Cfr. Alejandro Carrillo Castro: *Reforma administrativa para el desarrollo...*, o.p. cit., p. 14.

*Los principales dispositivos que sustentan y apoyan la reorganización estructural y funcional de la administración pública federal, son los siguientes:*

a) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D. O., 29-XII-1976); b) Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (D. O., 31-XII-1976); c) Ley General de Deuda Pública (D. O., 31-XII-1976); d) Decreto por el que se adicionan diversos artículos de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (31-XII-1976); e) Decreto que adiciona el artículo 39 de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas (D. O., 31-XII-1976); f) Decreto que adiciona la Ley de Inspección de Adquisiciones con el artículo 27 (D. O., 31-XII-1976); g) Acuerdo que crea la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos (D. O., 3-I-1977); h) Acuerdo que integra las principales disposiciones de reforma administrativa (D. O., 24-IV-1979); i) Acuerdo por el que las entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores (D. O., 17-I-1977); j) Acuerdo de Reorganización de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal (D. O., 31-I-1977); k) Acuerdo por el que se establece el procedimiento de Reasignación de Personal (D. O., 31-I-1977); l) Acuerdo por el que se constituye la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación (D. O., 21-X-1977); m) Acuerdo por el que se constituye la Coordinación de Proyectos de Desarrollo (D. O., 18-V-1979); n) Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal celebrará Convenios Únicos de Coordinación con los Ejecutivos Estatales (D. O., 6-XII-1976 y 2-III-1977).

*Para la regulación y establecimiento de las funciones de las diversas unidades administrativas internas de las dependencias del Ejecutivo, fueron emitidos sus respectivos reglamentos interiores:*

1. Secretaría de Gobernación (D. O., 6-VII-1977);
2. Secretaría de Relaciones Exteriores (D. O., 18-IV-1978);
3. Secretaría de la Defensa Nacional (D. O., 4-V-1977);
4. Secretaría de Marina (D. O., 10-V-1977);
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (D. O., 23-V-1977);
6. Secretaría de Programación y Presupuesto (D. O., 23-III-1977);
7. Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (D. O., 27-IV-1977);
8. Secretaría de Comercio (D. O., 25-IV-1977);
9. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (D. O., 12-VIII-1977);
10. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (D. O., 18-VII-1977);
11. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (D. O., 16-VIII-1977);
12. Secretaría de Educación Pública (D. O., 27-II-1978);
13. Secretaría de Salubridad y Asistencia (D. O., 9-VI-1978);
14. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (D. O., 5-VI-1978);

15. Secretaría de la Reforma Agraria (*D. O.*, 22-IX-1977); 16. Secretaría de Turismo (*D. O.*, 18-III-1977), y 17. Departamento de Pesca (*D. O.*, 26-V-1977).

Con el propósito de tener un panorama lo más completo posible de la destacada actividad legislativa en materia de reorganización administrativa —orgánica y funcional—, haremos referencia a *otras importantes disposiciones que han sido emitidas y publicadas en el Diario Oficial de la Federación hasta el 31 de mayo de 1979*:

a) *Organización y funcionamiento de la administración pública:*

1. Acuerdo que crea la Unidad de Asesoría Jurídica de la Presidencia de la República (*D. O.*, 3-I-1977); 2. Acuerdo por el que se crea la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (*D. O.*, 21-I-1977); 3. Acuerdo que crea la Unidad de Transporte Aéreo del Poder Ejecutivo Federal (*D. O.*, 6-V-1977); 4. Acuerdo que crea la Dirección General de Información y Relaciones Públicas de la Presidencia de la República (*D. O.*, 1-VI-1977); 5. Manual de Organización General de la Secretaría de Programación y Presupuesto (*D. O.*, 18-VII-1977); 6. Acuerdo sobre Planes de Inversión (*D. O.*, 3-X-1977); 7. Manual de Organización General de la Secretaría de la Reforma Agraria (*D. O.*, 7-XII-1977), y 8. Acuerdo que adscribe Unidades Administrativas y delega facultades en Subsecretarios, Oficiales Mayores y Directores Generales, Secretaría de Comercio (*D. O.*, 16-V-1979).

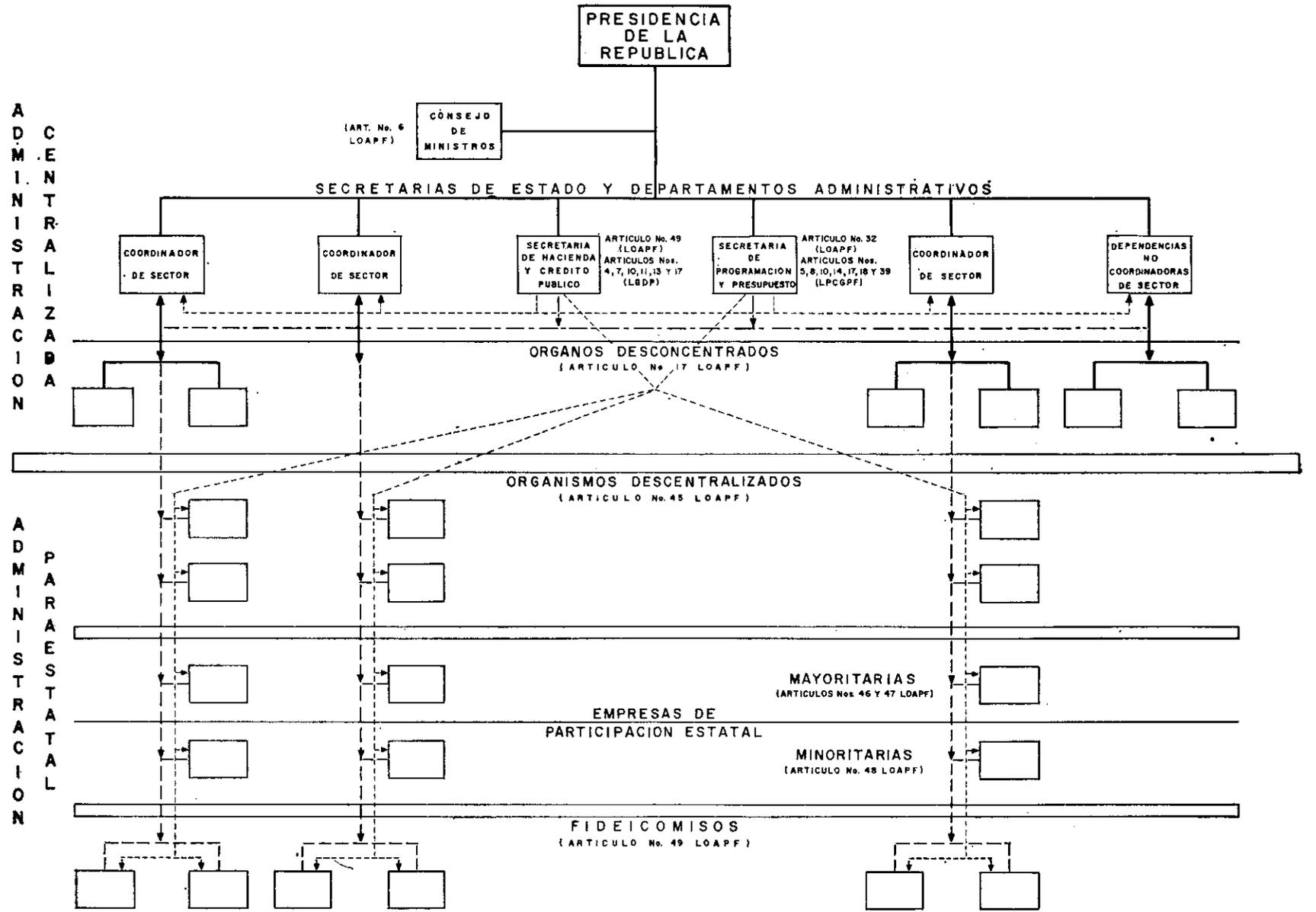
b) *Sectorización:*

1. Diversos Acuerdos de Sectorización (*D. O.*, 17-I-1977, 31-III-1977, 12-V-1977, 10-IV-1978, 27-II-1979, 5-III-1979); 2. Registros de la Administración Pública Paraestatal (*D. O.*, 21-X-1977, 29-IX-1978), y 3. Decreto sobre Fideicomisos Públicos (*D. O.*, 27-II-1979).

c) *Coordinación administrativa interinstitucional:*

1. Comité de Precios y Tarifas (*D. O.*, 24-I-1977); 2. Comisión Consultiva de Estímulos Fiscales (*D. O.*, 21-IV-1977); 3. Comisión Consultiva de Emisiones Postales (*D. O.*, 18-V-1977); 4. Comisión de Aranceles del Comercio Exterior (*D. O.*, 24-V-1977); 5. Comisión Nacional de Desarrollo Urbano (*D. O.*, 16-VI-1977 y 3-V-1979); 6. Comisión Nacional de Desarrollo de Franjas Fronterizas (*D. O.*, 22-VI-1977); 7. Comisión Nacional de Valores Arqueológicos (*D. O.*,

# ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

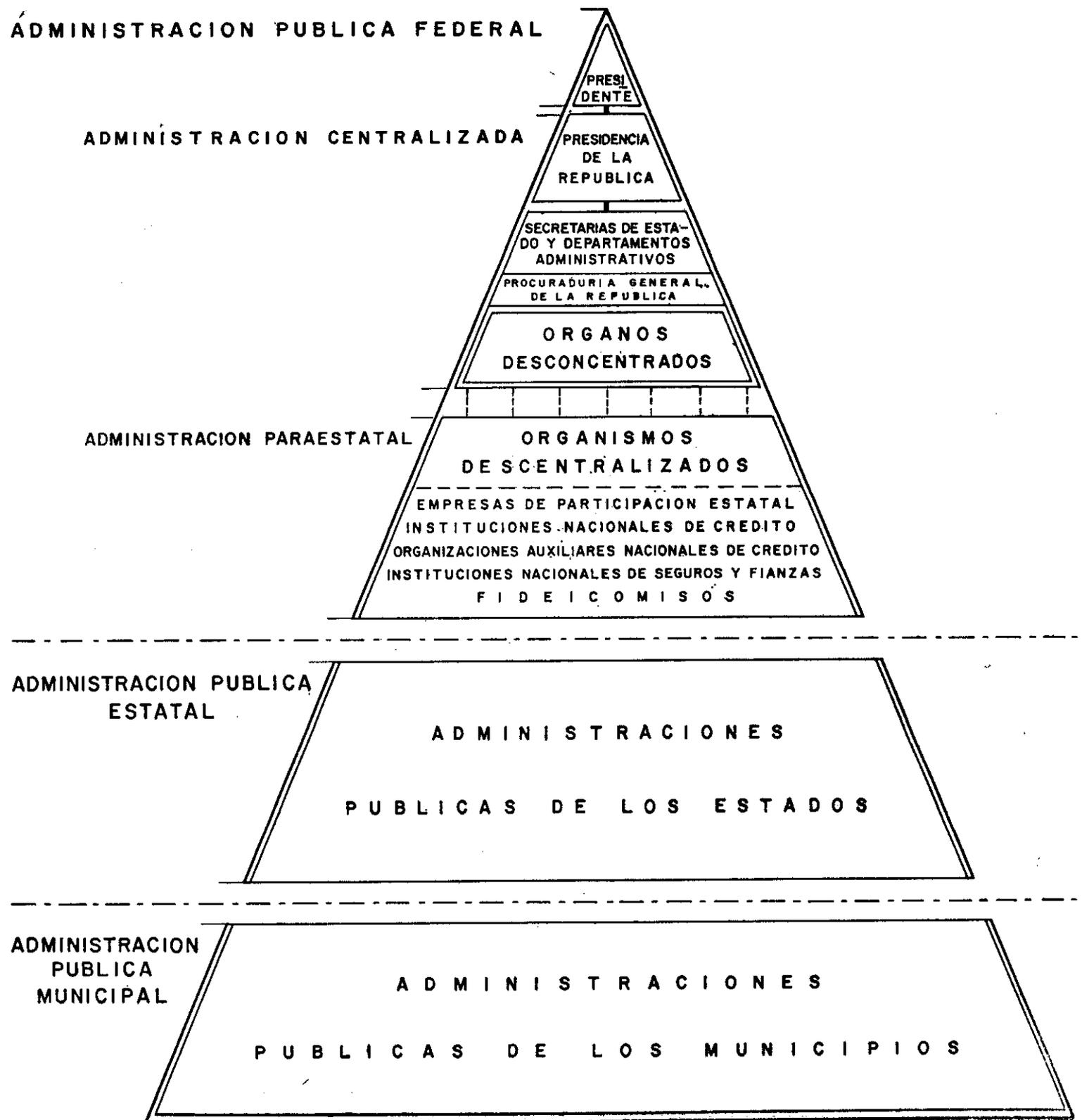


LOAPP.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL  
 LPCGPF.- LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL  
 LGDP.- LEY GENERAL DE DEUDA PUBLICA

— RELACION DE JERARQUIA  
 - - - RELACION DE COORDINACION (ARTS. Nos. 50 Y 51 LOAPP, ART. No. 6 LPCGPF, ART. No. 11 LGDP, ART. No. 2 ACUERDO PRESIDENCIAL DEZL 17-1-77)  
 ···· RELACION INDIRECTA DE SHCP Y SPP  
 ···· RELACION DIRECTA DE SHCP Y SPP

FUENTE: COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS

# ESTRUCTURA ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA



31-X-1977); 8. Acuerdo sobre Coordinación de Informática (*D. O.*, 16-I-1978); 9. Acuerdo para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (*D. O.*, 16-I-1978); 10. Reglamento de los Comités de Desarrollo de Franjas Fronterizas (*D. O.*, 18-I-1978); 11. Procedimiento para la Enajenación de Bienes (*D. O.*, 20-II-1978); 12. Comisión Investigadora Oceanográfica (*D. O.*, 22-II-1978); 13. Comisión Coordinadora de la Industria Naval (*D. O.*, 1-III-1978); 14. Comisión Nacional del Empleo (*D. O.*, 9-V-1978); 15. Comisión de Fomento Cooperativo (*D. O.*, 10-V-1978); 16. Plan Nacional de Desarrollo Urbano (*D. O.*, 19-V-1978, 12-VI-1978 y 2-II-1979); 17. Comisión de Saneamiento Ambiental (*D. O.*, 25-VIII-1978 y 1-III-1979); 18. Comisión del Servicio Social de Estudiantes (*D. O.*, 21-IX-1978 y 15-V-1979); 19. Fondo Financiero de los Estados y el Departamento del Distrito Federal (*D. O.*, 4-X-1978); 20. Plan Nacional de Desarrollo Industrial y Comisión Nacional de Fomento Industrial (*D. O.*, 19-III-1979 y 17-V-1979); 21. Comisión Técnica Consultiva de Ediciones Gubernamentales (*D. O.*, 14-V-1979); 22. Comisión Intersecretarial para la liquidación de las Juntas Federales de Mejoras Materiales (*D. O.*, 29-V-1979).

d) *Administración del personal público:*

1. Acuerdo sobre Horarios Compactados (*D. O.*, 31-I-1977); 2. Procedimiento de Reasignación de Personal (*D. O.*, 31-I-1977 y 16-II-1978); 3. Modificación de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal (*D. O.*, 31-I-1977); 4. Reglamento Interior de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (*D. O.*, 7-IV-1977); 5. Reforma Constitucional sobre Capacitación (*D. O.*, 9-I-1978), y Reformas a la Ley Federal del Trabajo (*D. O.*, 28-IV-1978); 6. Reglamento de la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (*D. O.*, 5-VI-1978); 7. Vacaciones Escalonadas (*D. O.*, 8-VIII-1978), y 8. Reformas a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sobre Aguinaldo (*D. O.*, 23-X-1978) y sobre Empleados de Confianza (*D. O.*, 29-XII-1978). Para mejorar la atención al público fue establecido el Sistema de Orientación, Información y Quejas (*D. O.*, 19-IX-1977).

#### IV. PRINCIPALES APORTACIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

En nuestro concepto, uno de los cambios sustanciales más importantes que registra el derecho administrativo mexicano está representado en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el

*Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976. Esta Ley sustituye el tratamiento parcelario y meramente descriptivo de dependencias y funciones que hacía la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, por una regulación general de la administración pública en su conjunto, que abarca tanto los aspectos orgánicos cuanto los funcionales. A continuación referiremos sumariamente las principales modalidades introducidas por la Ley, a fin de tener una visión de conjunto de sus aportaciones sobresalientes:

1. Establece las bases de la organización de la administración pública federal, concebida en forma integral (artículo 1º), la cual se integra por dos administraciones: la centralizada y la paraestatal. La primera está compuesta por la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República. Como puede apreciarse, ya se reconoce formalmente la organización presidencial de auxilio directo al titular del Ejecutivo, que de hecho venía funcionando con anterioridad.

La administración pública paraestatal se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos. Ya ha sido destacado el hecho de que por primera vez se regula este importante sector administrativo a este nivel y se establecen las bases para su mejor control y evaluación.

2. Al estudiar la naturaleza jurídica de las dependencias del Ejecutivo Federal señalábamos que el proyecto definitivo del artículo 90 constitucional omitió el hacer mención de los departamentos administrativos, no obstante haber claras evidencias de su aceptación en los debates del Constituyente de Querétaro. Pues bien, la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal regula la creación, por ley del Congreso, de los departamentos administrativos (artículo 7º), otorgándoles el mismo rango que el de las secretarías de Estado (artículo 10º); establece, además, la obligación de ambos tipos de funcionarios (secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo) para que, con base al dispositivo constitucional que así lo sanciona, informen al Congreso “del estado que guarden sus respectivos ramos” o sobre algún negocio concerniente a sus actividades para efectos del análisis legislativo correspondiente (artículo 23).

3. Se establece a nivel de la Ley la estructura administrativa básica de las dependencias del Ejecutivo Federal. En el caso de las secretarías de Estado: secretario, subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa. Para los departamentos administrativos: jefe, secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y **mesa**

(artículos 14 y 15). La Ley señala que para la mejor organización del trabajo, los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo podrán delegar cualesquiera funciones no exceptuadas expresamente por ley en favor de los funcionarios subalternos artículo 16).

Por vez primera se regula con este rango jurídico la existencia de los órganos administrativos desconcentrados, que dependen jerárquicamente de las secretarías y departamentos y que cuentan con facultades específicas dentro de un ámbito territorial determinado, a fin de atender más eficaz y eficientemente ciertos asuntos de las dependencias del Ejecutivo Federal (artículo 17). En su oportunidad analizaremos las principales formas jurídicas de organización administrativa, a saber: *centralización, delegación, desconcentración, descentralización* y *administración gerencial*; y estudiaremos la *sectorización* como modalidad de coordinación administrativa.

4. Uno de los elementos funcionales más destacados, y postulado básico de la reforma administrativa, introducido por la ley, es el *sistema de programación* de las actividades públicas:

Las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de los planes de gobierno, establezca el Presidente de la República directamente o al través de las dependencias competentes (artículo 9°).

Asimismo, se obliga a las dependencias a establecer los correspondientes servicios de apoyo administrativo en las siguientes materias: *planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización y archivos* (artículo 20).

5. La Ley Orgánica establece los ámbitos y materia de regulación correspondientes al reglamento interior y al manual de organización (artículos 18 y 19).

6. Por otro lado, la Ley regula la creación de unidades administrativas —“coordinaciones”— directamente adscritas a la Presidencia de la República, para auxiliar al titular del Ejecutivo en diversas materias: *a)* para estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales, compilar las leyes y decretos promulgados, los reglamentos, acuerdos y resoluciones expedidos por el presidente de la República; *b)* para estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la administración pública y coordinar y evaluar su ejecución (con base en esta atribución se creó la Coordinación General de Estudios Administrativos —D. O., 3-I-1977—, que es precisamente la unidad administrativa encargada de la conducción del proceso de reforma administrativa del gobierno federal); *c)* para la atención de los servicios de difusión y relaciones públicas, y *d)* para aquellas otras mate-

rias de asesoría y apoyo técnico y de coordinación que estime prioritarias el presidente (artículo 8°).

7. Se regula la posibilidad de que el presidente convoque a reuniones de gabinete, tanto a los secretarios como a los jefes de departamento, ya no sólo para los efectos del artículo 29 constitucional, sino para *definir y evaluar la política del gobierno federal en diversas materias de toda o parte de la administración*, para lo cual el titular del Ejecutivo podrá convocar al gabinete en pleno o por áreas de responsabilidad, según el caso. El gabinete es presidido por el jefe del Ejecutivo, quien puede convocar a reuniones a todos o a algunos secretarios de Estado, jefes de departamento administrativo y al procurador general de la República (artículo 60). Asimismo, el presidente podrá constituir comisiones intersecretariales para el despacho de asuntos en los que deban intervenir varias secretarías de Estado o departamentos administrativos (artículo 21).

8. Según ha sido expuesto con anterioridad, una de las modalidades más importantes introducidas por la Ley para efectos de una adecuada coordinación, programación y evaluación administrativas, está constituida por la figura de la *sectorización*:

El Presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de entidades de la administración paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal... se realicen a través de la secretaría de Estado o departamento administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente (artículo 50).

A los coordinadores de sector les corresponderá "*planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal*" (artículo 51). Con esta fórmula se busca lograr un adecuado control de este importante sector, transmitiendo ciertas funciones a los titulares de las dependencias para auxiliar al presidente, quien anteriormente, como ya dijimos, tenía una relación directa con este vasto universo de cerca de un millar de entidades públicas.

9. Se pretendió que los efectos de este importante proceso de reforma administrativa no se quedasen simplemente a nivel de la administración pública federal, sino que, en la medida de lo posible, gradualmente y a petición de parte, pudiesen derivarse acciones similares en los ámbitos correspondientes a las administraciones estatales y municipales, y en tal sentido puede afirmarse que un número importante de estados federales ya cuenta con su propia Ley Orgánica y que otros se encuentran en el proceso para su formulación. El gobierno federal pretende que las relaciones con los Estados

sean cada vez más justas, armónicas y coordinadas, con el objeto de fortalecer el régimen federal; en tal sentido, se estableció un mecanismo único de coordinación de las administraciones federal y estatales al través del llamado "convenio único de coordinación", a cargo de los comités promotores del desarrollo económico y social que han sido establecidos en cada estado.

Señala la Ley que el presidente

podrá convenir con los gobernadores de los Estados de la federación, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo, a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas (artículo 22).

Como puede apreciarse, se ha producido un cambio profundo para la evolución del derecho administrativo mexicano; cambio que da material suficiente a los estudiosos de esta materia para profundizar en cuestiones específicas, de capital importancia para el correcto funcionamiento de la administración pública federal.

#### BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Carrillo Castro, Alejandro: *La reforma administrativa en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1973.
- : *La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, México, 1977.
- : *Reforma administrativa para el desarrollo económico y social (1976-1982)*, Revista de Administración Pública, núms. 31-32, INAP, México, 1977.
- Comisión de Administración Pública: *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1977.
- Grupo de directores jurídicos de la administración pública centralizada: *Diversos dictámenes jurídicos*, documento inédito de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1979.
- López Portillo, José: *Reforma administrativa*, Cuadernos de Filosofía Política, núm. 19, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1979.
- : *Discurso de toma de posesión*, diciembre, 1976.
- Presidencia de la República: *Reglamentos interiores de las dependencias de la administración pública centralizada*, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1978.
- Secretaría de la Presidencia: *El reglamento interior y el manual de organización*, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, México, 1972.
- : *Manuales administrativos. Guía para su elaboración*, Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia, México, 1974.