

CAPÍTULO VIII

PRINCIPALES REFORMAS A LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

I.	Formas jurídicas de organización administrativa reguladas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	181
A.	Administración centralizada	182
a)	Centralización pura o directa	182
b)	Delegación de facultades	183
c)	Desconcentración administrativa	184
B.	Administración paraestatal	187
a)	Descentralización administrativa	188
b)	Administración gerencial	189
C.	Sectorización	191
II.	Mecanismos participativos de apoyo global	196
A.	Objeto	196
B.	Principales mecanismos	197
C.	Comisiones internas de administración y programación	198
III.	Nueva estructura orgánica de la Administración Pública Federal	199
IV.	Principales cambios administrativos	199
V.	Algunas implicaciones de los cambios administrativos	209
	BIBLIOGRAFIA BASICA	211

CAPÍTULO VIII

PRINCIPALES REFORMAS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

SUMARIO

I. Formas jurídicas de organización administrativa reguladas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. A) Administración centralizada: a) Centralización pura o directa; b) Delegación de facultades; c) Desconcentración administrativa. B) Administración paraestatal: a) Descentralización administrativa; b) Administración gerencial. C) Sectorización. II. Mecanismos participativos de apoyo global: A) Objeto. B) Principales mecanismos. C) Comisiones internas de administración y programación. III. Nueva estructura orgánica de la administración pública federal. IV. Principales cambios administrativos. V. Algunas implicaciones de los cambios administrativos.

I. FORMAS JURÍDICAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA REGULADAS POR LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

La doctrina del derecho administrativo constituye una abundante fuente de conocimientos sobre las diversas formas jurídicas de organización administrativa, sobre la manera de organización concreta que adopta la administración pública para la obtención de sus fines. Las nuevas necesidades que en la época moderna se plantean al gobierno para procurar el desarrollo económico y social de la nación, han originado el nacimiento de una gama cada vez mayor de entidades administrativas públicas fuera de la administración burocrática centralizada; dichas entidades se crean con el propósito de dotar a ciertos programas gubernamentales de mayor flexibilidad y especialización en su desarrollo.

A continuación haremos una breve referencia sobre las principales formas de organización administrativa reguladas por nuestro sistema jurídico nacional, a saber: a) la *administración centralizada*, dentro de la cual analizaremos también la delegación y la desconcentración, y b) la *administración paraestatal*, que comprende la *descentralización* y la *administración gerencial*; dentro del ámbito paraestatal se ubica la *sectorización* como modalidad de agrupamiento de entidades públicas. Por otro lado, destacaremos la existencia de ciertas organizaciones administrativas que, si bien no tienen carta de naturaleza jurídica, cada día adquieren mayor importancia dentro de la

administración pública: los llamados *mecanismos participativos de apoyo global*.

Para el análisis de las características esenciales de cada una de las formas de organización administrativa mencionadas, consideramos importante contar con el auxilio de las fuentes de opinión clásica de nuestra doctrina administrativa así como con el apoyo de una importante fuente de información constituida por los documentos de trabajo producidos por el Grupo de Directores Jurídicos de la Administración Pública Centralizada y, desde luego, con fundamento en los preceptos de derecho positivo establecidos por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La *relación jerárquica y el grado de autonomía administrativa* de los diversos organismos públicos constituyen los elementos básicos para la diferenciación de las formas jurídicas de organización administrativa, que van desde la *centralización* propiamente dicha, pasando por la delegación de facultades y la desconcentración administrativa, hasta llegar a la *descentralización*, forma ésta caracterizada por un mayor grado de autonomía jurídico-administrativa, según veremos enseguida:

A) *Administración centralizada*

El régimen de centralización administrativa comprende: a) la *centralización pura o directa* centralización propiamente dicha); b) la *delegación de facultades*, y c) la *desconcentración administrativa*.

a) *Centralización pura o directa*

La dependencia jerárquica directa de las diversas unidades administrativas centrales es la característica sobresaliente de esta forma de organización administrativa, y gracias a ella se mantiene la unidad de la administración pública, no obstante la diversidad de órganos que la integran.

A este respecto don Gabino Fraga afirma que esta jerarquía directa consiste

en una relación de dependencia que implica ciertos poderes de los órganos superiores sobre los inferiores, en cada grado de la jerarquía, hasta el Presidente de la República.¹

Habrà centralización administrativa —señala Serra Rojas:

cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la administración pública que mantiene la unidad de

¹ *Op. cit.*, p. 166.

acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la Administración Pública Federal.²

En la opinión de Fraga, existe el régimen de centralización administrativa

cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal que entre todos ellos existe un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades.³

En la centralización administrativa se dan las siguientes características:

1. Una relación jerárquica directa entre los diversos organismos administrativos, los cuales carecen, por tanto, de autonomía orgánica y financiera, y 2. El presidente de la República es el jefe supremo de la administración, quien concentra los poderes de decisión, mando, nombramiento, vigilancia, resolución de competencias, ejecución forzada de las resoluciones administrativas (fuerza pública); y el disciplinario; gracias a dichos poderes y facultades del presidente, quien los ejerce también por conducto de los principales funcionarios de la administración, se da la unidad del aparato administrativo gubernamental.

Existe un reducido grupo de funcionarios, los de más alto nivel dentro de la administración (principalmente secretarios, subsecretarios, secretarios generales, oficiales mayores, directores), que tienen facultades de decisión y mando, que puede realizar actos jurídicos creadores de situaciones de derecho, imponer sus determinaciones o dictar órdenes e instrucciones a sus inferiores. El resto del personal administrativo realiza actividades técnicas, materiales y de apoyo, y se concreta a obedecer órdenes superiores sin decidir por cuenta propia.

Conforme al artículo 1º de la Ley Orgánica, la administración centralizada se integra por la Presidencia de la República, las secretarías de Estado y departamentos administrativos, y la Procuraduría General de la República. El Consejo de Ministros y las comisiones intersecretariales también se localizan dentro de este ámbito.

b) *Delegación de facultades*

Según el dictamen emitido por el Grupo de Directores Jurídicos, la delegación de facultades se produce cuando un órgano superior jerárquico

² *Derecho administrativo, op. cit.*, t. I, p. 468.

³ *Op. cit.*, p. 165.

transfiere el ejercicio de una función que es de su competencia, a un órgano que depende de él, existiendo diversos grados de transferencia, desde la de firma hasta las más completas e integrales de competencia.⁴

En el documento antes citado se señala que mediante la delegación de firma se pretende solamente descargar al delegante de una parte de su tarea material, pudiendo designar una especie de “apoderado o mandatario”, por lo que en realidad no puede conceptuarse como verdadera delegación en sentido jurídico y el acto se entiende emanado del delegante, a diferencia del otro tipo de delegación que *supone una verdadera transferencia de competencia o de función que trata de modificar el orden de las competencias entre las autoridades administrativas*, transfiriendo la competencia de una a la otra.⁵ La delegación de competencia *no debe confundirse con la suplencia*, que se da en los casos de imposibilidad material o jurídica de obrar del órgano competente, ya que la delegación de competencia se da para un mejor desempeño de la función administrativa.

En resumen, la delegación de competencia reúne las siguientes características:

- El superior jerárquico transfiere a un órgano inferior, que depende de él, una función que es de su competencia.
- El superior está autorizado por ley para delegar atribuciones que no le sean privativas.
- El superior jerárquico puede reasumir las facultades cumpliendo las formalidades que dieron lugar a la delegación.
- El acuerdo de delegación debe hacerse del conocimiento público.

Conforme al artículo 16 de la Ley Orgánica de la Administración, a los titulares de las secretarías de Estado y departamentos administrativos les corresponde originalmente el trámite y resolución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo, podrán delegar a los subsecretarios, secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por disposición legal deban ser ejercidas precisamente por dichos titulares.

c) *Desconcentración administrativa*

Los órganos desconcentrados son unidades administrativas que sin dejar de pertenecer a la estructura central de la administración y continuar

⁴ Documento inédito, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1978.

⁵ *Ibidem*.

dependiendo directamente de sus respectivos órganos principales —secretarías o departamentos— están dotados de cierta autonomía para el ejercicio de una función específica dentro de un ámbito territorial determinado.

Citando a Enrique Sayagués Laso, Serra Rojas afirma que en la desconcentración administrativa se da

la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente la relación de jerarquía y subordinación.⁶

En la desconcentración administrativa se localizan

órganos administrativos que no se desligan del poder central y a quienes les otorga ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir pero dentro de límites y responsabilidades precisas, que no los alejan de la propia administración. La competencia que les confiere no llega a su autonomía.⁷

El propio autor afirma que

la desconcentración administrativa —sin salir del marco de la relación jerárquica centralizada— conserva ciertas facultades exclusivas con una mayor libertad, pero sin desvincularse del poder central. Su posición de órgano centralizado lo obliga a subordinarse a los principios de esta forma de organización administrativa. Nos dice el profesor Buttgenbach: La desconcentración es un sistema de organización administrativa en el cual el poder de decisión, la competencia de realizar actos jurídicos que obliga a la persona jurídica, son atribuidos a los agentes jerárquicamente subordinados a la autoridad central y superior de este servicio.⁸

En la opinión del Grupo de Directores Jurídicos, *la desconcentración es la forma de organización administrativa en que el poder central transfiere a un órgano que le está subordinado, la competencia exclusiva para realizar ciertas funciones dentro de un ámbito territorial determinado, lo que necesariamente implica la transferencia de poderes de decisión y, por ende, el control que sobre sus actos ejerce el órgano superior se atenúa. Se trata de la misma persona jurídica que para hacer más ágil el despacho*

⁶ *Derecho administrativo, op. cit.*, t. I, p. 485.

⁷ Serra Rojas: *Las formas de organización administrativa federal*, Revista de Administración Pública, núms. 31-32, *op. cit.*, p. 170.

⁸ *Ibidem.*

de sus asuntos, deposita la *instancia de decisión en los lugares que juzga conveniente*.⁹

Don Alfonso Nava Negrete afirma que en la desconcentración forzosamente debe haber una *delegación de facultades*, la que puede quedarse en simple delegación y no alcanzar el grado de verdadera desconcentración. Distingue la simple delegación de facultades de la desconcentración, al señalar que la primera no priva al órgano delegante de las mismas, sólo las transfiere temporalmente; en cambio, en la desconcentración el órgano delegante debe perder sus facultades y atribuciones para entregarlas definitivamente al órgano desconcentrado, ya que de no ser así, la desconcentración sería precaria, porque en cualquier momento el órgano delegante podría retirar las facultades.

En su opinión la desconcentración administrativa significa división, repartición de competencias, no simplemente transmisión temporal de facultades.¹⁰

En síntesis, las principales características de la desconcentración administrativa, son las siguientes:

- Para el mejor desempeño de las funciones de la administración, los titulares de los órganos centrales transfieren definitivamente ciertas funciones a determinados órganos que gozan de autonomía para ejercer dichas funciones dentro de un ámbito territorial determinado. En México, las delegaciones del Departamento del Distrito Federal, son el ejemplo típico de esta forma de organización administrativa.
- La transferencia de función está acompañada de los elementos necesarios para acercar las decisiones administrativas a los centros de población, a los lugares de ejecución de los actos, mediante verdaderos órganos con capacidad para tomar decisiones y resolver cuestiones determinadas (oficinas con facultad de mando y no simplemente tramitadoras).
- La competencia de los órganos desconcentrados es por materia y dentro de ámbitos territoriales determinados.
- Los órganos desconcentrados tienen autonomía para el ejercicio de sus funciones, mas no independencia plena, ya que orgánica y financieramente siguen vinculados a la estructura central de la administración.
- El acuerdo de desconcentración deberá darse a conocer públicamente.

Los aspectos mencionados se encuentran regulados jurídicamente por la Ley Orgánica de la Administración, la cual establece que las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, *podrán contar con*

⁹ Documento del Grupo de Directores Jurídicos, *op. cit.*

¹⁰ Citado en el Documento del Grupo de Directores Jurídicos, *op. cit.*

órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán *facultades específicas para resolver* en la materia y dentro del *ámbito territorial* que se determine en cada caso (artículo 17). La ley no establece la forma en que dichos órganos podrán crearse —por ley, reglamento o acuerdo del Presidente—; el “Esquema del Reglamento Interior” formulado por la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República sugiere que sea al través de un acuerdo presidencial.

Por su interés, quisiéramos referir las principales diferencias que el Grupo de Directores Jurídicos de la Administración Centralizada encontró entre las figuras de la delegación y la desconcentración:

- La delegación tiene un origen administrativo sin que transfiera la competencia y responsabilidad del órgano delegante al delegado, en tanto que la desconcentración tiene un fundamento jurídico administrativo, en virtud de la transferencia de competencias y responsabilidades.
- El órgano delegado, que no adquiere la titularidad, ejerce las funciones en los términos en que las tiene el órgano supremo o dirigente; en cambio, el órgano desconcentrado adquiere la titularidad de la función con características específicas.
- La delegación, por tratarse de una competencia propia del órgano delegante, es revocable en cualquier momento, lo que permite al funcionario superior tomar la decisión aun antes de que intervenga aquél en quien ha delegado una función; en cambio, tratándose de la desconcentración, se convierte en instancia obligatoria, de tal manera que el órgano central no podrá sustituirse a aquél, sino después que el órgano desconcentrado tome su respectiva decisión y sólo puede ser revocada por el mismo procedimiento que lo estableció (por acuerdo que se publique en el *Diario Oficial* en el cual se determine la fecha en que surta efectos dicha revocación).
- La delegación de facultades no altera la estructura orgánica ni la competencia; por el contrario, en la desconcentración existen cambios en la organización y transferencia de competencias.

B) *Administración paraestatal*

La administración paraestatal está constituida por un vasto número de entidades públicas de muy diversa naturaleza y cuyo estudio sería materia suficiente para un tratado, el cual, dicho sea de paso, sería de enorme utilidad para el adecuado conocimiento de este importante sector administrativo. Podríamos decir que dichas entidades, en términos muy generales, se agrupan en dos grandes apartados: 1. El de la *descentralización*, cons-

tituido por los llamados organismos públicos descentralizados, y 2. El de la *administración gerencial*, representada por las empresas públicas de participación estatal —mayoritaria y minoritaria—, las instituciones de crédito y los fideicomisos, entre otros.

a) *Descentralización administrativa*

A diferencia de los órganos centrales y desconcentrados que estudiamos en el inciso anterior, el campo de la descentralización administrativa está compuesto por organismos públicos que guardan con la administración centralizada, una relación diversa de la jerárquica; el contar con personalidad jurídica y patrimonio propios, es su principal característica.

Señala Serra Rojas que

la descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa.¹¹

Con apoyo en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración diremos que los organismos descentralizados son instituciones públicas autónomas, dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya creación y atribuciones se regulan por ley del Congreso o decreto de Ejecutivo Federal. Estos organismos han sido creados para descargar a la administración central de ciertas actividades especializadas, y tienen por objeto: *la realización de un servicio público, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia social o seguridad social* (artículo 2º, Ley para el control, por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal). Estas instituciones se encuentran ubicadas fuera de la estructura central de la administración y son diferentes a ella; su personalidad jurídica es distinta de la de los órganos administrativos centrales. Como puede apreciarse, los organismos descentralizados se crean para prestar ciertos servicios en atención a necesidades de carácter regional o territorial (municipio, estado o región); o bien, para realizar servicios públicos especializados, de carácter técnico o científico.

En nuestro país cada día adquieren mayor importancia los organismos descentralizados, que por su especialización e independencia de la estruc-

¹¹ *Las formas de organización administrativa federal, op. cit.*, p. 171.

tura central burocrática, están llamados a realizar con mayor eficiencia los servicios públicos específicos a ellos encomendados en múltiples campos de la actividad administrativa. Debido a la importancia que han adquirido, se propuso y fue aceptada una reforma al artículo 93 Constitucional, mediante la que cualesquiera de las cámaras del Congreso podrá citar a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria para que informen sobre sus respectivos campos de actividad.

En diversos foros de análisis jurídico-administrativo, el jurista Gabino Fraga se ha opuesto a que la creación de los organismos descentralizados sea una facultad del Ejecutivo, ya que, en su opinión, la creación de personalidad jurídica es una atribución del Congreso; el Código Civil señala cuáles son las personas morales y entre ellas no están los organismos descentralizados. No obstante que la Ley Orgánica ya autoriza expresamente al titular del Ejecutivo para crear organismos descentralizados, creemos que es indispensable reglamentar esta materia, ya que en ocasiones, se abusa de esta facultad y aparecen "por novedad política" una serie de instituciones que resultan duplicatorias de las existentes.

En el documento del Grupo de Directores Jurídicos se establecen las principales diferencias entre los *órganos desconcentrados* y los *órganos descentralizados*, de la siguiente manera:

La desconcentración consiste, como ya se dijo, en la delegación de ciertas facultades de decisión de los órganos superiores en favor de órganos inferiores, internos en la misma administración o en organismos externos a ella (localizados en circunscripciones territoriales diferentes a las de la administración central), pero que en todos los casos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central. La principal diferencia encontrada para distinguir estas dos formas periódicas de organización administrativa es que en la desconcentración *los órganos desconcentrados siguen estando jerárquicamente subordinados*, mientras que *en la descentralización existe una autonomía orgánica de éstos, por lo que no están sujetos a los poderes jerárquicos del órgano central y por lo mismo pueden oponer a éste su esfera de autonomía.*¹²

b) *Administración gerencial*

El campo de la administración gerencial, constituido por un sinnúmero de entidades públicas es quizás el más complejo e intrincado de la administración pública. Como afirmábamos en ocasión anterior, es hasta muy recientemente que se está haciendo un esfuerzo importante por identificar, depurar y controlar las entidades públicas de la administración paraestatal.

¹² *Op. cit.*

Estas entidades adoptan formas de organización administrativa propias de las empresas reguladas por el derecho mercantil y financiero privados; pero en virtud de la participación económica del Estado en la composición de su capital, y del control y vigilancia que éste ejerce sobre dichas empresas, este ámbito se encuentra regulado por el derecho administrativo público, básicamente al través de la propia Ley Orgánica de la Administración y de la Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

El artículo 1o. de la Ley Orgánica establece que la administración paraestatal se integra, además de los organismos descentralizados, por las siguientes entidades: 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.

Conforme al artículo 46 de la Ley antes citada se consideran *empresas de participación estatal mayoritaria*, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, aquellas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

a) Que el gobierno federal, el gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados, otra u otras empresas de participación estatal, una o más instituciones nacionales de crédito u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, una o varias instituciones nacionales de seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos a que se refiere la fracción III del artículo 3o. de la Ley Orgánica, considerados conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios del 50% o más del capital social;

b) Que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno federal; o

c) Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente.

El artículo 47 de la Ley Orgánica habla de *empresas que se asimilan* a las de participación estatal mayoritaria y son aquellas sociedades civiles así como asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de las mencionadas en el inciso a) del artículo anterior (artículo 46), o alguno o varios de ellos se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Son empresas de participación estatal minoritaria, las sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otra, y otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente,

posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquél.

Conforme al artículo 48 de la LOAPF, la vigilancia de la participación estatal estará a cargo de un comisario designado por el secretario de Estado o jefe del departamento administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente; asimismo, se señala que las relaciones de las empresas de participación estatal minoritaria con la administración pública federal, serán las que determine la ley.

En el artículo 49 de la citada Ley Orgánica se señala que los fideicomisos serán los que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su calidad de fideicomitente único de la administración pública centralizada, así como los que se creen con recursos de las entidades a que alude el artículo 3º de este propio ordenamiento (entidades paraestatales).

En el artículo antes citado se señala, asimismo, que el fideicomitente deberá recabar la autorización previa de la secretaría de Estado o departamento administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente, para la integración de los comités técnicos. En todos los casos un representante del fideicomitente, cuando menos, formará parte del comité técnico.

Cabe referir, finalmente, lo establecido en los artículos 52 y 53 de la Ley Orgánica de la Administración, que establecen que cuando los nombramientos de presidente o miembros de los consejos, juntas directivas o equivalentes en las entidades de la administración pública paraestatal, correspondan al gobierno federal y sus dependencias, el presidente de la República podrá designar a los funcionarios que proceda.

Asimismo, se señala que el Ejecutivo Federal, en los casos que proceda, determinará que funcionarios habrán de ejercer las facultades que implique la titularidad de las acciones que formen parte del capital social de las entidades de la administración paraestatal. A falta de dicha determinación, el titular de la secretaría de Estado o departamento administrativo a que corresponda la coordinación del sector respectivo, hará esta designación.

C) *Sectorización*

Una de las modalidades más importantes introducidas por la Ley Orgánica de la Administración fue la agrupación sectorial de las entidades públicas paraestatales mediante la cual se quiere resolver el problema derivado del enorme y desordenado crecimiento de dichas entidades, que implicaba gran dificultad para lograr una adecuada coordinación de los sectores de la actividad económica y social del país. La proliferación de estas entidades obedeció a la necesidad de atender problemas de urgente solución,

y en estas circunstancias ha sido frecuente que el crecimiento de este importante sector administrativo haya sido poco planeado, de tal suerte que en ocasiones se creaban entidades con funciones ya ejercidas por otra u otras entidades; problema pues de duplicaciones funcionales y manejos ineficientes de este sector en su conjunto.

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se explica la forma mediante la cual se busca superar esta problemática, al señalarse que se establecerán los mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, habrán de *coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo, a fin de conseguir una mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones.*

Este propósito quedó plasmado en el artículo 50 de la Ley Orgánica, que faculta al presidente de la República para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos. El mismo artículo establece que la relación de las mencionadas entidades con el Ejecutivo Federal, se realizará a través de la secretaría de Estado o departamento administrativo que en cada caso se designe como coordinador del sector correspondiente.

En consecuencia, el agrupamiento de entidades por sectores definidos de la actividad económica y social ha venido a representar una importantísima ampliación en el ámbito de acción de las dependencias que actúan como coordinadoras de sector. Para ello debemos tomar en cuenta que el artículo 51 de la Ley Orgánica ha dispuesto que las secretarías de Estado y departamentos administrativos encargados de la coordinación de los sectores, *les corresponde planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal.*

Por otra parte, en los reglamentos interiores de las secretarías y departamentos se establece como *facultad indelegable* del secretario de Estado y del jefe de departamento administrativo, la de *planear, coordinar y evaluar la política del sector correspondiente*, a cuyo efecto deberá *aprobar los planes y programas sectoriales, de conformidad con los objetivos, metas y políticas que determine el presidente de la República.*

Además, los mencionados reglamentos interiores establecen como *facultad indelegable* de los titulares de las dependencias, la de *someter al acuerdo del presidente los asuntos del sector correspondiente*, así como proponerle los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes sobre los asuntos del sector a su cargo.

El 13 de enero de 1977 el presidente de la República expidió un acuerdo mediante el cual agrupó por sectores a las entidades de la administración pública paraestatal.¹³ En los considerandos de este acuerdo presidencial se

¹³ *Diario Oficial*, 17 de enero, 1977.

enfatisa que para lograr el incremento de la productividad de las entidades paraestatales, resulta conveniente distribuir en forma más equilibrada la coordinación y control que el Ejecutivo Federal debe realizar sobre ellas. También menciona que se requiere contar con *instrumentos idóneos para llevar a cabo los programas de gobierno* y que la *coordinación sectorial habrá de contribuir a lograr mayor coherencia operativa y a evitar duplicaciones o contradicciones*.

En el propio acuerdo presidencial se concretaron las facultades del coordinador de sector respecto a la *operación, gasto, financiamiento, instalaciones, servicios y sistemas, así como procedimientos de trabajo y producción* de las entidades agrupadas en el sector a su cargo. Tiene facultades para: a) *planear, coordinar y evaluar* la operación de las entidades; b) *orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto*, para lo cual *presentará a la Secretaría de Programación y Presupuesto los proyectos de presupuesto anual* y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los *proyectos y programas de actividades que requieran financiamiento*; c) *vigilar la utilización de los recursos provenientes de los financiamientos*; d) *vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación*; e) *revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción*; así como someter al Ejecutivo Federal las *medidas administrativas que se requieran para instrumentar la coordinación de las entidades*.

Hasta la fecha se han emitido otros tres acuerdos presidenciales en los que se configura el agrupamiento de las entidades, los cuales han sido publicados en el *Diario Oficial* del 12 de mayo de 1977, del 10 de abril de 1978 y del 27 de febrero de 1979. En ellos se han agregado algunas entidades a los sectores y se han retirado o readscrito otras, dentro de un proceso que tiende a depurar y a estructurar de mejor manera los sectores administrativos.

Para concretar la forma de operación del sistema de coordinación mediante agrupamientos sectoriales de entidades paraestatales, el presidente de la República ha emitido, a través de la Coordinación General de Estudios Administrativos, los "Lineamientos para la Sectorización de la Administración Pública Federal", mediante los cuales se precisan los aspectos operativos que corresponden a las dependencias coordinadoras de sector, a las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, y a las entidades sectorizadas.

Para el funcionamiento de esta organización administrativa por sectores, a las *dependencias coordinadoras de sector* les corresponde:

- Emitir las normas y lineamientos a que deben ajustarse los proyectos de planes institucionales de las entidades que componen el sector.

- Consolidar, dar coherencia e integrar el proyecto de plan sectorial.
- Establecer los procedimientos para la permanente actualización del plan sectorial, y de los planes institucionales de las entidades.
- Aplicar las normas, lineamientos y directrices que formulen las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público en materia de acciones y recursos para la integración del proyecto de programa-presupuesto y del proyecto de programa financiero del sector y sus entidades.
- Transmitir las normas y lineamientos a que deben ajustarse los programas de las entidades.
- Establecer las directrices para la formulación de los proyectos de presupuestos y flujos de fondos de las entidades.
- Emitir las normas para la calendarización de los proyectos de programa-presupuesto y de programa financiero para el sector.
- Transmitir a las entidades las normas y lineamientos de la Secretaría de Programación y Presupuesto sobre ejercicio del presupuesto, contabilidad, contratos y obras públicas, así como los de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el programa financiero.
- Definir los procedimientos para operar correcciones y modificaciones al programa-presupuesto y programa financiero del sector.
- Adecuar las normas y lineamientos generales para la autoevaluación del sector.
- Realizar la autoevaluación sectorial del programa-presupuesto y del programa financiero.
- Ordenar la práctica de auditorías financieras, operativas y administrativas a las entidades.
- *Promover las reformas administrativas que se requieran en cada una de las entidades.*
- Promover las unidades de planeación, programación, presupuestación, evaluación e información en cada una de las entidades del sector.¹⁴

Por otra parte, en cuestiones de *programación, presupuestación y financiamiento*, las secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público cumplen funciones normativas y rectoras; de vigilancia y control globales; y, de apoyo y asistencia técnica.

En estos aspectos la *Secretaría de Programación y Presupuesto* se encarga de:

¹⁴ *Base legal y lineamientos para la reforma administrativa global, sectorial e institucional del Poder Ejecutivo Federal*, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1979, pp. 41-88.

- Promover las normas y mecanismos necesarios para convertir el marco global de desarrollo a los planes, políticas, objetivos y metas sectoriales.
- Preparar normas y lineamientos globales para la elaboración de los planes sectoriales.
- Emitir normas y lineamientos globales para la formulación de los proyectos de programas sectoriales.
- Elaborar las normas a que deberán sujetarse los coordinadores de sector y las entidades, en la formulación de los proyectos de presupuestos.
- Emitir las normas para la autoevaluación sectorial.
- Realizar la evaluación de los planes y programas-presupuesto sectoriales.
- Establecer normas y lineamientos para la práctica de auditorías externas a las entidades y nombrar, en consulta con los coordinadores de sector, a los auditores externos de dichas entidades.

Por su parte, la *Secretaría de Hacienda y Crédito Público* interviene para:

- Emitir las normas y lineamientos para la formulación de los proyectos de programas financieros sectoriales.
- Consolidar y dar coherencia a los proyectos de programas financieros sectoriales.
- Establecer y consultar con los coordinadores de sector los objetivos y metas del proyecto de programa financiero sectorial.
- Supervisar el desarrollo de los programas de financiamiento y la estructura financiera de las entidades acreditadas.
- Definir los lineamientos para realizar las autoevaluaciones financieras, y determinar con la Secretaría de Programación y Presupuesto la realización de evaluaciones a los sectores.

De esta manera, la agrupación de entidades por sectores definidos es el más amplio y completo esfuerzo que hasta la fecha se ha realizado para que exista una adecuada vinculación entre los objetivos concertados por el gobierno federal en su conjunto, los particulares de las entidades públicas, y para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

Comentario general

Aun cuando la sectorización en sí constituye un importante logro en lo referente a la coordinación administrativa y al control de estas instituciones públicas, es importante insistir en la necesidad de depurar el ámbito

de la administración pública paraestatal, de liquidar todos aquellos organismos y empresas que no resulten convenientes para el Estado. Anteriormente, había quienes pretendían solapar, con afirmaciones por demás demagógicas, la ineficiencia administrativa y económica de las entidades públicas en aras de un supuesto “fin social” o “servicio público” a los que estaban abocadas. Es cierto que su característica principal es la realización de un servicio público o de una tarea de interés público, pero ello no las excusa de un funcionamiento correcto; antes bien, es *el Estado el primeramente obligado a administrar eficiente y honestamente las entidades públicas*, ya que se trata de recursos económicos del pueblo. Nada tiene que ver una cosa con otra: toda organización pública debe manejarse en forma eficiente, independientemente del destino de sus productos. *Eficiencia y servicio público deben ser vocablos sinónimos.*

En congruencia con lo anterior, el gobierno debe realizar un esfuerzo mayor por eliminar y liquidar todas aquellas organizaciones públicas ineficientes, que no sean rentables para el Estado, ya que más de la mitad del presupuesto total de la Federación se gasta por conducto de este sector que funcionaba prácticamente sin controles, lo cual ocasionaba frecuentes casos de manejos indebidos o hasta fraudulentos.

Paralelamente a lo anterior, debe darse una efectiva regulación para la creación de entidades públicas. Sería más conveniente que la creación de nuevas personalidades jurídicas —organismos descentralizados— se hiciera por medio de actos del Congreso. Mucho se ha abusado en cuanto a la creación de entidades paraestatales, las cuales ascienden a cerca de un millar. Cuánta razón asiste al maestro Serra Rojas cuando afirma que las formas de organización administrativa paraestatal

estuvieron al reclamo de la moda, al multiplicarse y pensarse que en la variedad de ellas se encontraba la solución de difíciles problemas de la acción gubernamental. Nada más inexacto, porque esas formas deben emplearse con discreción y cuidado, sobre todo las formas descentralizadas que fraccionan el poder del Estado, multiplicando las personas jurídicas públicas y, correlativamente, los patrimonios y regímenes jurídicos.¹⁶

II. MECANISMOS PARTICIPATIVOS DE APOYO GLOBAL

A) Objeto

Al inicio de este inciso hicimos referencia a ciertas modalidades de organización administrativa que, si bien no están reconocidas formalmente

¹⁶ *Las formas de organización administrativa federal, op. cit., p. 171.*

por el ordenamiento jurídico nacional, día con día adquieren mayor importancia, sobre todo por ser los instrumentos institucionales para la conducción, realización y vigilancia del cambio administrativo; nos referimos a los llamados *mecanismos participativos de apoyo global*.

Desde 1965, con la creación de la Comisión de Administración Pública, se ha venido insistiendo en la necesidad de que la reforma a la administración pública sea un *proceso permanente y altamente participativo*. Una larga experiencia ha demostrado que en tanto no se involucre en un verdadero proceso democrático a quienes tienen a su cargo la ejecución de las reformas administrativas, éstas serán meros propósitos teóricos sin vigencia efectiva dentro de la realidad administrativa. El cambio ya de por sí es difícil y más lo será si se pretende introducir en forma autoritaria, ya que generará un número mucho mayor de resistencias. Es por ello que López Portillo considera que las proposiciones de reforma deben ser generadas por los funcionarios y empleados de diferentes áreas y niveles de la administración, responsables de las distintas materias. De esa manera se logra conseguir promotores naturales del cambio, quienes propondrán medidas efectivas que se apeguen a la satisfacción de necesidades reales de la administración.

Dichos mecanismos funcionan también como medios de concertación de políticas gubernamentales y como instrumentos efectivos de control y evaluación. En tal sentido, los cambios estructurales y funcionales introducidos por la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, hacían necesario contar con lineamientos generales sobre la organización y funcionamiento de las dependencias, *así como con mecanismos de participación (comités técnicos consultivos) en los cuales se gestaran tales lineamientos, se discutieran problemas afines y se propiciaran políticas y estrategias para la mejor operación de los sistemas comunes de cada una de las dependencias participantes.*¹⁶

B) Principales mecanismos

Entre los principales mecanismos participativos que actualmente funcionan dentro de la administración pública federal, pudieran citarse los siguientes:

- Grupo de Oficiales Mayores.
- Grupo de Directores Jurídicos de la Administración Pública Centralizada.
- Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos.

¹⁶ Cfr. Alejandro Carrillo Castro: *Reforma administrativa para el desarrollo...*, op. cit., p. 15.

- Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales.
- Comité Técnico Consultivo de Correspondencia y Archivos.
- Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración y Desarrollo de Personal.
- Comité Técnico Consultivo de Unidades de Capacitación.
- Comité Técnico Consultivo de Unidades de Orientación, Información y Quejas.
- Comité Técnico Consultivo de Centros de Documentación.
- Comité Técnico Consultivo de Unidades de Contabilidad.
- Consejo de Comunicación Social.
- Comité Técnico Consultivo de Directores de Prensa y Relaciones Públicas.
- Comité Técnico Consultivo de Unidades de Informática.
- Comité Técnico Consultivo de Archivos Administrativos e Históricos.

C) Comisiones Internas de Administración y Programación

En cada una de las dependencias han sido establecidas las llamadas Comisiones Internas de Administración y Programación (CIDAP) que son los mecanismos participativos por excelencia encargados de la aplicación de las medidas de reforma administrativa. A continuación haremos referencia a sus atribuciones, a la forma de su integración y a los objetivos para los que fueron creadas. Mediante acuerdo presidencial publicado el 24 de abril de 1979, se les otorga reconocimiento jurídico-formal; por otro lado, la Presidencia de la República emitió una guía para la integración y funcionamiento de las Comisiones Internas de Administración y Programación (CIDAP), en la cual se hace referencia, entre otros aspectos, a su *naturaleza, objetivos, atribuciones e integración*.¹⁷

En el documento antes citado se señala que la Comisión Interna de Administración y Programación es un mecanismo de coordinación para realizar el análisis conjunto e integral de las actividades institucionales, que permita sentar las bases generales de congruencia de las funciones y actividades de las diferentes unidades administrativas con las políticas, objetivos y metas globales, sectoriales e institucionales.

Las CIDAP fueron constituidas para cumplir los siguientes objetivos: a) adecuar los planes, sistemas, estructuras y procedimientos conforme a un proceso *permanente, programado y participativo*; b) garantizar la congruencia y complementariedad, dentro de un marco global, de las diversas medidas de reforma que se lleven a efecto en el ámbito sectorial e insti-

¹⁷ *La comisión interna de administración y programación. Guía para su integración y funcionamiento*, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1979, pp. 19 a 29.

tucional; y, *c*) lograr la participación conjunta, señalando en cada caso la responsabilidad de cada uno de los funcionarios de la institución en la programación, ejecución y evaluación de las actividades tanto sustantivas como de reforma administrativa.

De conformidad con el acuerdo presidencial del 24 de abril de 1979, las atribuciones de las CIDAP son las siguientes: *a*) plantear, coordinar y autoevaluar los programas sectoriales e institucionales, tanto operativos como de apoyo administrativo general; *b*) apoyar a los titulares o funcionarios responsables de las entidades en la preparación de sus programas de reforma administrativa; y, *c*) plantear las acciones de reforma necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas.

En la guía presidencial que comentamos, se hace particular énfasis en la instrucción que establece que las CIDAP dependen directamente de los titulares de las dependencias o entidades, quienes las presidirán en forma indelegable. Dichas comisiones se integran por los principales funcionarios de las dependencias y cuentan con un secretariado técnico compuesto por los responsables de las funciones de: *programación, presupuestación, organización y métodos, evaluación, informática, estadística, normas jurídicas y gestión de personal.*

III. NUEVA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Queremos presentar en forma esquemática todo lo que ha sido expuesto acerca de la organización de la administración pública federal, para lo cual incluimos una gráfica de la Coordinación General de Estudios Administrativos que contiene los cambios introducidos por las reformas jurídicas analizadas. Asimismo intentaremos presentar en la siguiente gráfica la estructura piramidal de la administración pública federal y su vinculación con las administraciones estatales y municipales.

IV. PRINCIPALES CAMBIOS ADMINISTRATIVOS

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el presidente López Portillo ha definido lo que en su concepto son la justificación y la teleología del programa de reforma administrativa que está llevando a cabo el gobierno de la federación; al señalar que el gobierno debe organizarse previamente si pretende organizar el esfuerzo nacional. En su concepto esta reorganización es prerequisite indispensable para *exigir de todos mayor responsabilidad, honestidad y esfuerzo.* La nación mexicana reclama la adecuación de su administración pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y del mundo.

En la opinión presidencial, la reorganización que se requiere debe orientarse más que a revolucionar la actual estructura, a generalizar aquellas soluciones que han acreditado su eficacia en algunos de sus ámbitos. Se trata más bien de realizar los ajustes indispensables que permitan *evitar las duplicaciones existentes, precisar responsabilidades y simplificar estructuras*, de manera que el Poder Ejecutivo Federal cuente con un instrumento administrativo eficaz que permita al pueblo encontrar en la administración pública procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada.

En síntesis, el proyecto de reorganización que el presidente propuso al Congreso de la Unión, tiene como principal propósito convertir la compleja estructura burocrática de la administración pública, en un *instrumento con responsabilidades claras y precisas, que evite la duplicación de las funciones y que permita que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que demandan los habitantes del país*.¹⁸

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dio sustanciales respuestas a los anteriores requerimientos y consiguió una importante simplificación de estructuras y precisión de responsabilidades, lo que a su vez permitió superar gran parte de las duplicaciones que contenía la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado; dicha Ley reportaba 55 concurrencias en 306 funciones específicas en tanto que la nueva Ley Orgánica genera sólo 48 concurrencias, no obstante haberse incrementado a 340 las funciones específicas.¹⁹

En la exposición de motivos de la LOAPF se destaca el propósito del gobierno federal de convertir a cada dependencia y entidad de la administración pública federal en un instrumento con responsabilidad claramente establecida, de tal suerte que se evite la duplicación de funciones y se asegure que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que el país demanda.

Principales cambios administrativos

A continuación haremos referencia a los principales cambios administrativos introducidos o derivados de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

— *Secretaría de Programación y Presupuesto*: La creación de esta dependencia obedece al propósito del Ejecutivo de institucionalizar las acciones de la administración pública, mediante el establecimiento de priori-

¹⁸ Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹⁹ Cfr. Alejandro Carrillo Castro: *Reforma administrativa para el desarrollo...*, *op. cit.*, pp. 14 y 15.

dades, objetivos y metas, que resulten comprensibles y por lo mismo viables, no sólo para los servidores públicos sino para la población en general.²⁰ Se asignan a esta dependencia las facultades de *programación, elaboración y control del presupuesto*, que anteriormente correspondían a las secretarías de la Presidencia, Hacienda y Crédito Público y Patrimonio Nacional; así como las correspondientes al sistema de *estadísticas nacionales* que antes tenía a su cargo la Secretaría de Industria y Comercio.

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica se señala que la existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control, respectivamente, impedía que estas funciones, que constituyen una tarea continua de la administración se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría de Patrimonio Nacional, obligaban a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevaron finalmente a proponer la integración de estas funciones bajo un solo responsable.

Con esta medida se busca que la Secretaría de Programación y Presupuesto sea la única dependencia encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento —tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente— y de evaluar los resultados de su gestión. Dicha dependencia tiene también la preparación de la cuenta pública, incorporando una información más integral y oportuna, que permita ejercer de una manera más completa la revisión que constitucionalmente realiza el Congreso. En virtud de que la planeación de la acción pública requiere contar con un sólido y oportuno apoyo de información económica y social, se ubica, asimismo, dentro de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el sistema nacional de estadística.²¹

— *Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial*: Mediante el establecimiento de esta dependencia se pretende especializar y concentrar uniformemente las funciones de fomento a la industria privada (antes a cargo de la SIC) y las de impulso a la industria gubernamental (antes a cargo de la SPN), particularmente por lo que se refiere a la explotación de energéticos.

Los energéticos constituyen “un punto clave de la encrucijada actual” del desarrollo de México.

²⁰ Exposición de Motivos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

²¹ *Cfr.* Exposición de Motivos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Es por ello que sólo al través de una generación y explotación racional de estos recursos será posible impulsar la planta de una industria básica y estratégica que requiere el país con apremio. Para el cumplimiento de este propósito se propuso al Congreso la creación de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.²²

— *Secretaría de Comercio*: A esta dependencia corresponde el ejercicio especializado de las funciones de *fomento y regulación de las actividades comerciales* (antes dispersas y atomizadas en varias dependencias: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fijaba los aranceles, la Secretaría de Industria y Comercio autorizaba permisos de importación y la Secretaría de Relaciones Exteriores la que promovía, en el extranjero, las actividades comerciales del país). Esta dependencia tiene como principal tarea: *evitar la especulación, el acaparamiento y la intermediación excesiva que encarecen indebidamente los productos básicos para el consumo de la población.*

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública se señala que:

La complejidad de las actividades comerciales y su incidencia en todos los aspectos de la vida económica nacional, vuelven indispensable la coordinación de sus áreas específicas con el fin de promover la acción unitaria que en este campo exige el desarrollo del país. Por esta razón la presente iniciativa propone la creación de una *Secretaría de Comercio* que vincula integral y estructuralmente la actividad comercial con la producción, los procesos de distribución y la orientación de los consumidores.

La promoción eficiente de las actividades comerciales que, en lo interno, permitan simplificar el pesado aparato de intermediación que encarece indebidamente los productos que adquiere el pueblo mexicano, así como la garantía de una acción más vigorosa y competitiva en la exportación de nuestros productos al exterior y un más cuidadoso manejo de las importaciones que realiza el país, requiere de la reestructuración de fondo en esta área de la Administración Pública.

— *Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos*: Esta dependencia fue creada con el objeto de cumplir con uno de los objetivos prioritarios establecidos por el Gobierno Federal: *garantizar la alimentación básica a la población del país* al través de una organización administrativa que eliminara las interferencias de funciones que existían entre las anteriores secretarías de Agricultura y Ganadería y la de Recursos Hidráulicos.

²² Cfr. Exposición de Motivos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ha sido señalado que la organización de la producción agropecuaria tradicionalmente se había concebido en forma desagregada, al encontrarse dividida la administración de los insumos, el riego y la tenencia de la tierra. Ante ello, resultaba necesario “integrar programáticamente estos elementos” para optimizar la producción agropecuaria y forestal, para ello el presidente propuso al Congreso de la Unión reunir, en una sola Secretaría de Estado, las atribuciones conferidas anteriormente a la *Secretaría de Agricultura y Ganadería* por una parte, y la Secretaría de *Recursos Hidráulicos*, por la otra.²³

— *Secretaría de Comunicaciones y Transportes*: Mediante esta reforma se pretende concentrar en una sola dependencia, tanto las funciones de la transportación por tierra y aire, cuanto las correspondientes a la transportación por ríos y mares (anteriormente a cargo de la Secretaría de Marina); se busca asimismo, unificar los trámites y permisos de los particulares, independientemente del medio o medios de transportación que se utilicen en cada caso.

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica se señala el propósito de que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tenga a su cargo en forma integral, todos los aspectos relacionados con las comunicaciones y los transportes. Es por ello que se le incorporaron a sus anteriores funciones las relativas al fomento a la marina mercante, atendiendo igualmente a la provisión de su infraestructura y a la administración de los puertos.

— *Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas*: Esta dependencia fue creada con el objeto de resolver una serie de problemas graves, originados por la falta de planeación del desarrollo urbano de nuestro país, lo cual ha originado concentraciones urbanas caóticas, como la de la ciudad de México, en donde la convivencia se torna día con día más difícil, debido, entre otros factores, a la enorme migración de quienes diariamente se instalan en la capital en condiciones precarias de subsistencia. Esta Secretaría de Estado concentra funciones anteriormente atomizadas: por un lado, tres secretarías se encargaban de la introducción de agua potable y alcantarillado (Secretaría de Salubridad y Asistencia: en poblaciones de menos de 2,500 habitantes; Secretaría de Recursos Hidráulicos: en poblaciones de más de 2,500 habitantes; y, Secretaría de Patrimonio Nacional en los municipios de las costas y fronteras al través de las juntas federales de mejoras materiales que tenía a su cargo); por otro lado, al Ley de Asentamientos Humanos encargaba a la Secretaría de la Presidencia la competencia relativa a la planificación de los asentamientos humanos.

²³ Cfr. Exposición de Motivos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica se señala que:

Entre las preocupaciones fundamentales de la época presente figura el ordenamiento del territorio nacional y la distribución planificada de su población. México se transforma de rural a urbano a una velocidad dos veces mayor que el promedio mundial, lo que ha provocado una acentuada disparidad entre las distintas regiones del país. Existen asentamientos humanos de privilegio y de pobreza, dispersión demográfica y gigantismo urbano.

El desarrollo armónico de la comunidad requiere de la ejecución eficaz de programas de vivienda y urbanismo, así como de una política acorde con nuestra capacidad de proporcionar los servicios necesarios, para que nuestra población tenga una vida digna y productiva. Se propone en consecuencia adicionar a las funciones actuales de la Secretaría de Obras Públicas, aquellas que se encuentran dispersas en distintas dependencias y que le permitan instrumentar eficazmente las políticas de asentamientos humanos, participando de manera importante en la promoción del bienestar de los ciudadanos en su entorno social.

— *Departamento de Pesca*: En la nueva Ley Orgánica se encomiendan a esta dependencia todas las funciones relacionadas con la actividad pesquera del país, a fin de aprovechar en forma intensiva y de manera eficiente los importantes recursos marítimos y apoyar el programa básico de suministro de alimentos a la población nacional.

La creación del Departamento de Pesca es quizá uno de los ejemplos más claros de una función que recorrió distintas dependencias en busca de una estructura orgánica adecuada: Cárdenas la ubicó primero en el Departamento de Caza y Pesca y después en el Departamento de Marina; López Mateos la situó bajo la supervisión de la Secretaría de Industria y Comercio.

Agrega Carrillo Castro que

en ese proceso esta importante función careció del apoyo necesario, lo que contribuyó a su dispersión, y a que la Secretaría de Recursos Hidráulicos acabara manejando los problemas de la acuacultura, en tanto que la Secretaría de la Reforma Agraria tenía a su cargo los relacionados con la pesca ejidal.²⁴

²⁴ Cfr. Alejandro Carrillo Castro: *La nueva Ley Orgánica de la...*, op. cit., p. 60.

Este nuevo Departamento queda responsabilizado de la *explotación, la comercialización del pescado* y el *fomento de la actividad pesquera*, que anteriormente estaban a cargo de las secretarías de Industria y Comercio y de Reforma Agraria.

Estas ideas quedaron claramente contenidas en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley que el presidente envió al Congreso, en la cual se señala que:

Habida cuenta de que el mar patrimonial se ha ensanchado, se propone la creación de una unidad que se ocupe particularmente de racionalizar la explotación y el aprovechamiento de los recursos del mar, con el fin de aumentar su consumo y equilibrar la dieta de los mexicanos. Por ello, se ha pensado integrar en un departamento administrativo —el de *Pesca*— todas aquellas funciones, ahora dispersas en diferentes secretarías de Estado, que inciden en la materia a fin de establecer una política unitaria y congruente.

Otros cambios

Algunos otros cambios se han realizado dentro del proceso de reforma administrativa del gobierno federal, como el caso de la Secretaría de Gobernación que quedó responsabilizada de la promoción y coordinación de la radiodifusión, cinematografía y televisión, que anteriormente eran compartidas con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. La red ferroviaria nacional anteriormente bajo la responsabilidad de diversas entidades (Ferrocarriles Nacionales de México, Ferrocarril del Pacífico, Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, Ferrocarril Sonora-Baja California, Ferrocarriles Unidos del Sureste) quedó integrada por un sistema unitario a cargo de Ferrocarriles Nacionales de México.

Otra de las innovaciones o cambios importantes introducidos por la LOAPF, es el reconocimiento jurídico formal de las oficinas administrativas técnicas adscritas directamente al titular del Ejecutivo Federal, las cuales forman en su conjunto una verdadera unidad orgánica llamada Presidencia de la República. Cada día se adquiere mayor conciencia sobre la utilidad de esta organización administrativa, en virtud de la existencia de múltiples funciones que por su naturaleza deben ser ejercidas directamente por el presidente de la República al través de dichas oficinas administrativas.

El artículo 8 de la Ley que comentamos establece expresamente que el titular del Ejecutivo contará con diversas unidades administrativas adscritas directamente a la Presidencia, 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; para

estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública y coordinar y evaluar su ejecución; así como para la atención de servicios de difusión y relaciones públicas. Con base en dicho artículo el presidente de la República podrá contar asimismo con unidades de asesoría y apoyo técnico y de coordinación en áreas prioritarias que el propio presidente determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

Con apoyo en lo establecido por el artículo referido, han sido creadas las siguientes unidades administrativas directamente adscritas a la Presidencia de la República:

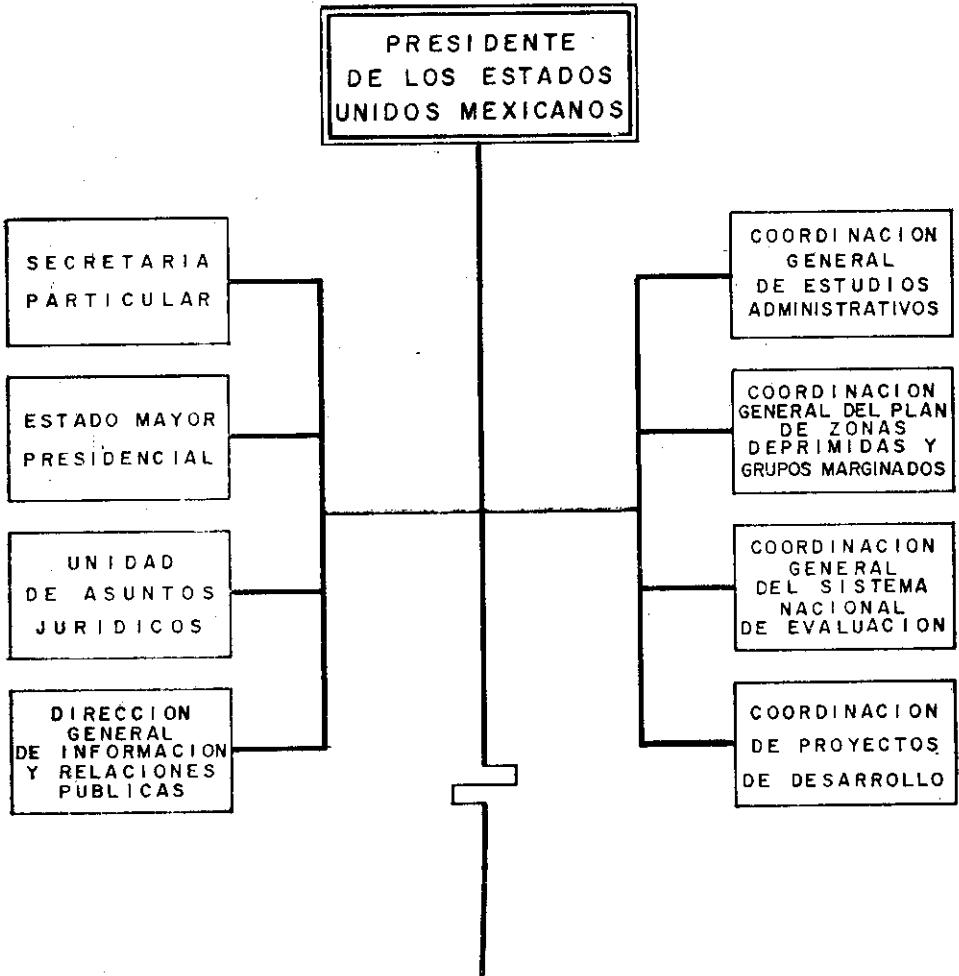
- Unidad de Asuntos Jurídicos;
- Dirección General de Información y Relaciones Públicas (que integró funciones que anteriormente realizaba la Secretaría de la Presidencia);
- Coordinación General de Estudios Administrativos: encargada, como dijimos, de la ejecución del programa de reforma a la administración (integró funciones en materia de reforma administrativa que realizaban las Secretarías de la Presidencia y Patrimonio Nacional);
- Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados;
- Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación; y,
- Coordinación General de Proyectos de Desarrollo.

En la siguiente gráfica (p. 207) aparece la nueva estructura orgánica de la Presidencia de la República. Asimismo se anexa una gráfica de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, en la que se refiere la redistribución de funciones de la administración, realizada con motivo de la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica y que permite apreciar en forma esquemática el proceso de organización administrativa que hemos venido analizando.

Comentario general sobre la reorganización administrativa

Ha sido señalado en repetidas ocasiones que la organización administrativa del Ejecutivo Federal es por naturaleza cambiante, por lo que se refiere al tipo y número de dependencias y distribución de competencias entre ellas, merced al proceso permanente de adecuación de la administración pública a nuevas circunstancias históricas, lo cual quedó ampliamente demostrado al realizar el análisis de la génesis del aparato administrativo gubernamental. Con base en la concepción anterior, es posible afirmar que cualquier organización administrativa es transitoria y, por tanto, sujeta a múltiples transformaciones.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA



En el mismo sentido es que debe ser analizada la nueva organización de la administración pública federal establecida por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como una solución que, en un momento específico de la historia de México, ha sido considerada conveniente y útil para la mejor atención de las demandas del pueblo al través del ejercicio más eficiente de la función pública, mas no como una camisa de fuerza inmutable que se pretenda heredar a futuras generaciones. Por el contrario, aquellas soluciones administrativas que incluso en el presente no logren acreditar justificación práctica y eficiencia, deberán ser desechadas dentro del proceso permanente de adecuación administrativa.

Es por todo ello, por las razones antes expuestas, que la atención debe centrarse, más que en tal o cual cambio administrativo concreto, por naturaleza contingente, en los basamentos jurídicos que pueden constituir la teleología que oriente el desarrollo de la administración mexicana en las décadas venideras. Dentro de este proceso tiene más significación jurídica y trascendencia práctica la consolidación de ciertas funciones administrativas.

Inclusive, en relación con el modelo original establecido por la multicitada Ley Orgánica, ya se han realizado importantes cambios administrativos, como por ejemplo, la transferencia de funciones en materia de adquisición de bienes y la propia Dirección de Bienes Muebles en favor de la Secretaría de Comercio, originalmente asignadas a las secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público respectivamente. Las prioridades cambian en paralelo a las nuevas demandas y necesidades del desarrollo. Así por ejemplo, puede apreciarse la importancia estratégica que tiene para México la explotación de hidrocarburos, frente a lo cual ha habido necesidad de realizar cambios a la infraestructura administrativa que no se encontraba preparada. Lo mismo podría decirse en materia de suministro de alimentos —otra de las prioridades gubernamentales— en donde, por ejemplo, pudiera darse el caso, para el debido cumplimiento de este objetivo, como en alguna ocasión se ha comentado, que el gobierno decidiese constituir una secretaría específicamente encargada de esta materia, lo cual implicaría, con toda seguridad, cambios a la actual estructura general de la administración pública en los campos, por ejemplo, de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares o del propio Departamento de Pesca.

Con todo lo anterior simplemente se pretende apoyar el planteamiento de la contingencialidad connatural de la estructura del aparato administrativo gubernamental. Sentada esta premisa, a continuación haremos ciertas observaciones sobre algunos de los cambios realizados.

En nuestra opinión, la dificultad mayor radica en que algunos de los cambios administrativos aún no logran consolidarse prácticamente y, por

lo tanto, no han producido los frutos que de ellos se esperan. Tal es el caso de la Secretaría de Programación y Presupuesto (que comentaremos en el siguiente capítulo) y el de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. No hay duda acerca de la justificación de fusionar las anteriores secretarías de Agricultura y Ganadería y de Recursos Hidráulicos, ya que se trata de una misma materia: el desarrollo agropecuario que lleva implícita la utilización de los recursos hidráulicos, razón por la cual se daban frecuentemente casos de concurrencia y duplicidad funcional; pero lo que ahora se requiere es que de las anteriores dependencias surja una nueva, debidamente fusionada, que elimine las concurrencias, ya que no se trata simplemente de asignar dos secretarías a un mismo titular. Ésa es, pues, la labor de los funcionarios responsables de esta nueva dependencia: *lograr prácticamente una verdadera fusión por integración.*

V. ALGUNAS IMPLICACIONES DE LOS CAMBIOS ADMINISTRATIVOS

En el resolutivo tercero transitorio de la LOAPF se estableció que el traspaso de las diversas unidades administrativas de una dependencia a otra se haría incluyendo *el personal a su servicio, mobiliario, vehículos, instrumentos, aparatos, maquinaria, archivos y, en general, el equipo que la dependencia haya utilizado para la atención de los asuntos a su cargo.*

Fue propósito presidencial realizar todos los cambios administrativos mencionados sin afectar los derechos de los trabajadores al servicio del Estado. Dicho propósito quedó expresamente consignado en la exposición de motivos de la LOAPF, señalándose que en ningún caso las modificaciones propuestas en dicha proyecto de Ley afectarían los derechos laborales adquiridos por el personal de la administración pública federal.

Con el fin de garantizar el efectivo respeto a los derechos laborales, la propia ley estableció en su artículo segundo transitorio que el personal involucrado en el cambio “en ninguna forma resultará afectado en los derechos que haya adquirido” y que “si por cualquier circunstancia algún grupo de trabajadores resultare afectado con la aplicación de esta Ley, se dará intervención, previamente, a la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado y al Sindicato correspondiente”.

Paralelamente a estos postulados fundamentales, fue establecido un procedimiento para la reasignación del personal, el cual fue puesto bajo la responsabilidad de la Comisión de Recursos Humanos (*D. O.*, 31-I-1977), y tiene por objeto el que la reorganización administrativa se haga “preservando todos los derechos del personal al servicio del Estado”. Para el cumplimiento del propósito anterior y con el fin de realizar los cambios en forma eficiente, se constituyeron grupos informales integrados por los

oficiales mayores de las dependencias involucradas; todo lo cual fue logrado ampliamente, sobre todo si tomamos en cuenta que la reorganización implicó la transferencia de 59 unidades administrativas; la reubicación de 79 mil plazas; la regularización de 3,169 trabajadores y la reasignación de partidas presupuestales por más de 29,000 millones de pesos.

Necesidad de regular jurídicamente el cambio administrativo

Hemos afirmado durante el desarrollo de esta investigación que la estructura orgánica de la administración pública es por naturaleza cambiante y lo seguirá siendo en el devenir histórico de México, porque nuevas y distintas serán las necesidades que una población en constante crecimiento planteará al gobierno de la República. Si aceptamos como válida la premisa anterior, estaremos de acuerdo en la conveniencia de establecer ciertas reglas jurídicas que deberían observarse en cada caso de cambio administrativo; regular, por ejemplo, lo relativo al cambio del personal de una dependencia a otra (lo cual en alguna medida ya se contempla en el Acuerdo Presidencial de Reasignación de Personal), así como de los recursos presupuestales correspondientes, a fin de que las transformaciones administrativas se realicen con mínimas alteraciones en todos los órdenes y de la manera más eficaz que sea posible.






Debemos recordar, con base a lo señalado por diversos autores, como Garrido Falla, que la labor de administración interna, o sea la revisión de las estructuras y procedimientos, debe ser concebida como una función permanente de la administración pública, la que requiere de constantes adecuaciones a fin de irse adaptando a nuevos requerimientos; es por ello que se justifica sobradamente una regulación jurídica procedimental para tal efecto. Dicho instrumento serviría también para regular jurídicamente la creación, modificación o extinción de instituciones públicas con personalidad jurídica.

En tal sentido, debería aprovecharse la valiosa experiencia recientemente tenida en nuestro país en relación con la ejecución de una reforma profunda y radical de prácticamente toda la administración pública. Al tenor de la propuesta anterior, mencionaremos algunos de los principales fenómenos de reorganización administrativa, los cuales referiremos simplemente a guisa de ejemplo para mostrar la amplia gama de posibilidades que en este terreno puede darse, y ante las cuales sería conveniente formular previsiones jurídico-administrativas, principalmente regular las implicaciones de derecho burocrático que a cada caso corresponden.

Finalmente cabe señalar que muchos de los fenómenos de reorganización administrativa anteriormente descritos se dieron, y de hecho siguen operándose, con motivo de la instrumentación del programa presidencial

PRINCIPALES FENOMENOS DE REORGANIZACION ADMINISTRATIVA

SIMBOLOGIA PROPUESTA:

-  SECRETARIA DE ESTADO
-  ORGANO DESCONCENTRADO
-  ORGANISMO DESCENTRALIZADO
-  EMPRESA DE PARTICIPACION ESTATAL
-  EMPRESA PRIVADA

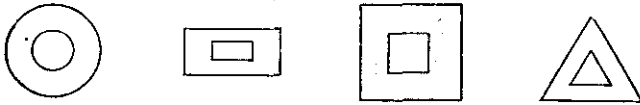
REORGANIZACION ESTRUCTURAL GENERAL

Implica la modificación del número de instituciones existentes.

● FUSION POR INCORPORACION:

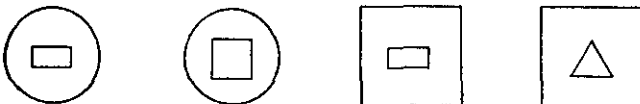
IGUAL NATURALEZA JURIDICA:

Incorporación de una o más instituciones a otra de igual naturaleza jurídica, que es la que subsiste.



DIFERENTE NATURALEZA JURIDICA:

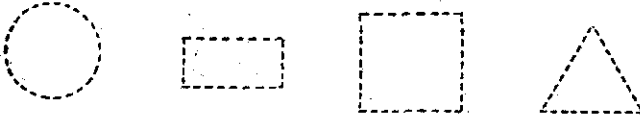
Incorporación de una o más instituciones a otra de diferente naturaleza jurídica, que es la que subsiste.



CONCENTRACION CENTRALIZACION DESCENTRALIZACION CENTRALIZACION

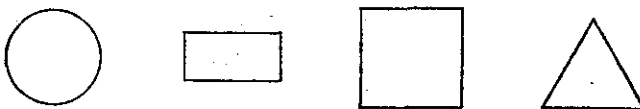
● FUSION POR INTEGRACION:

Unión de dos o más instituciones de igual naturaleza jurídica para formar una nueva.



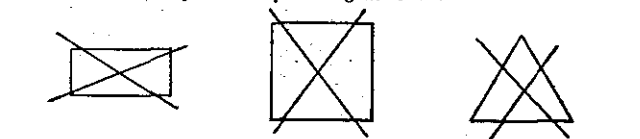
● CREACION:

Establecimiento de una nueva institución para realizar funciones hasta entonces no ejercidas por ninguna otra.



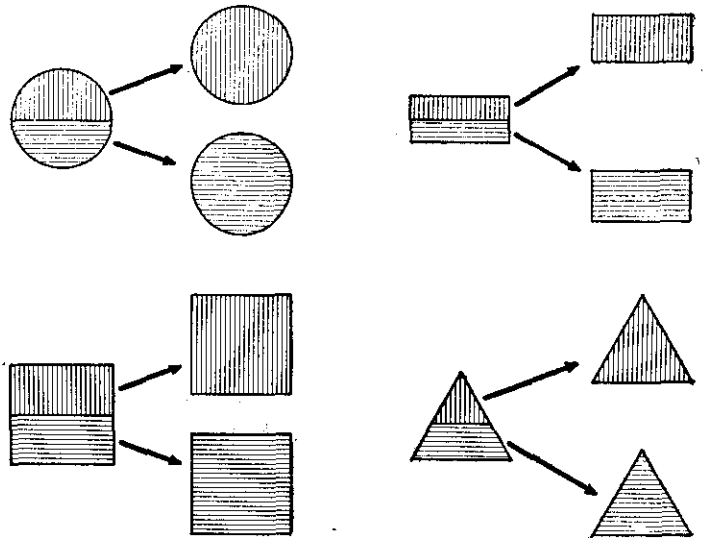
● DISOLUCION O EXTINCION:

Terminación de la existencia jurídica de una institución, cuyas funciones no se ejercerán por ninguna otra.

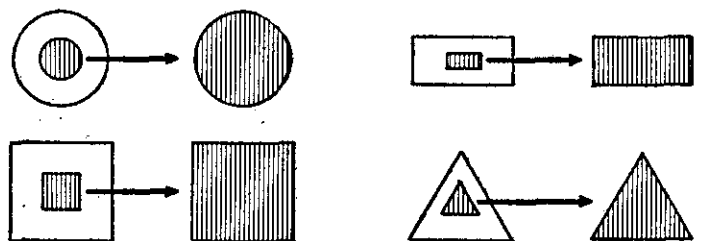


● DESMEMBRACION:

-TOTAL.- Transmisión de todas las funciones de una institución para formar dos o más nuevas de igual naturaleza jurídica.



-PARCIAL.- Transmisión de parte de las funciones de una institución para formar una nueva de igual naturaleza jurídica.



para mejorar la organización y funcionamiento de la administración pública federal. A cada uno de los casos enunciados corresponden consecuencias diversas en los órdenes jurídico y administrativo; de ahí la conveniencia de institucionalizar el procedimiento de cambio administrativo al través de una ley que regule la forma de efectuar los cambios, consecuentemente a la tesis que sobre el particular hemos venido sosteniendo en el sentido que *la administración interna del gobierno debe ser concebida como una función permanente* y no sólo como un programa temporal.

Para dimensionar la conveniencia de contar con una ley que estableciera las bases del procedimiento de reforma administrativa, bástenos señalar, a manera de ilustración, las implicaciones de los cambios administrativos referidos en lo concerniente al personal al servicio de las instituciones involucradas. Como es sabido, en México cada dependencia del Ejecutivo aplica, de hecho, normas, políticas y criterios diferentes para administrar a su personal, debido a la ausencia de un sistema jurídico administrativo homogéneo de aplicación real en toda la administración pública; asimismo, existen dos regímenes jurídicos diferentes —apartados A y B del artículo 123 Constitucional— para regular las relaciones laborales de los trabajadores al servicio del Estado. Pues bien, la incorporación a una dependencia de trabajadores provenientes de otras áreas, dadas las condiciones descritas, tiene importantes repercusiones en múltiples aspectos: *jurídicos, administrativos, políticos y sociales*.

La concentración de trabajadores de diversas instituciones públicas puede implicar algunas situaciones especiales que sería conveniente regular jurídicamente en el instrumento que se propone. Dichas situaciones se refieren principalmente a la diversidad de: *a)* régimen jurídico-laboral constitucional (apartados A y B del artículo 123); *b)* condiciones generales de trabajo; *c)* reglamentos de escalafón; *d)* regímenes de remuneraciones, prestaciones y servicios; *e)* políticas y procedimientos de administración de personal; *f)* catálogos de puestos; *g)* sindicatos. Todo ello implica, como es lógico, la instrumentación de adecuados procedimientos para la unificación de los instrumentos jurídico-laborales básicos, y para la fusión sindical cuando proceda; aspectos éstos que requieren de una adecuada negociación con los trabajadores y sus representaciones sindicales a fin de no afectar sus derechos y no generar conflictos políticos y sociales.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

Carrillo Castro, Alejandro: *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, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1977.
- Fraga, Gabino: *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, undécima edición, México, 1966.
- 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.
- Presidencia de la República: *Base legal y lineamientos para la reforma administrativa global, sectorial e institucional del Poder Ejecutivo Federal*, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1979.
- : *La comisión interna de administración y programación. Guía para su integración y funcionamiento*, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, México, 1979.
- Serra Rojas, Andrés: *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, séptima edición, México, 1976.
- : *Las formas de organización administrativa federal*, Revista de Administración Pública, núms. 31-32, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1977.