

RECAPITULACIÓN

La administración pública es un órgano gubernamental del Estado, y en tal sentido es menester recurrir al análisis de los orígenes, naturales, fines y conformación de la organización estatal para entender el aparato administrativo público. Es preciso conocer cómo y para qué surge el Estado y cuál ha sido su misión al través de la evolución histórica de la humanidad; entender por qué los hombres han vivido siempre al amparo de una organización política estatal, por rudimentaria que ésta haya sido. En suma, saber que las diversas comunidades en distintos tiempos y lugares han encontrado en el Estado el medio que mejor garantiza la convivencia armónica, la resolución pacífica de los conflictos y la realización de los principios de justicia social y económica.

En congruencia con lo antes mencionado, en los dos primeros capítulos se aludió al proceso mediante el cual la comunidad transita hacia la organización estatal, en un *continuum* histórico o concatenación de civilizaciones que alcanzan progresivamente formas cada vez más avanzadas y acabadas de organización estatal, lo que autoriza a señalar que el Estado moderno no es el producto de la inversión individual, sino la resultante de un proceso colectivo ininterrumpido, caracterizado por las grandes luchas que la humanidad ha afrontado para conquistar el concepto y la práctica de la justicia.

El análisis anterior permitió destacar el papel que juega la comunidad en el acto de establecer la organización política del Estado, como atribución soberana e inalienable del pueblo, en virtud de que el atributo de decidir libremente sobre su destino es una de las excelencias connaturales a lo humano. Señalamos también que este atributo o potestad soberana del pueblo para establecer las bases de la organización política estatal, se manifiesta mediante el *poder constituyente popular*, el cual identificamos con el *pueblo mismo organizado que, en el ejercicio de su soberanía, constituye al Estado*, dentro del que se desarrollan las relaciones intra e intercomunitarias.

Para tal efecto el pueblo designa representantes que integran la asamblea constituyente, cuya función principal consiste en traducir en normas jurídicas los principios y postulados surridos de la lucha histórica del pueblo por consolidar su identidad, autonomía, independencia y permanencia como comunidad política organizada y respetada como tal en el concierto de las

naciones. Tales aspiraciones, principios y postulados constituyen lo que el derecho constitucional denomina *decisiones políticas fundamentales* del pueblo.

La asamblea popular constituyente tiene, pues, la misión de plasmar dentro del ordenamiento jurídico nacional, las decisiones políticas fundamentales que serán los principios normativos rectores de la organización total del Estado. Dichas decisiones son establecidas en la Constitución Política del Estado que es el instrumento normativo supremo que contiene y representa la síntesis histórica de las crisis y luchas sociales y políticas. De ella se derivan las demás normas o dispositivos que conforman el sistema jurídico nacional.

La Constitución Política establece las bases para el desenvolvimiento del Estado y deslinda dos esferas o campos básicos de la actividad social, económica y política: el de los gobernados y el de los gobernantes. En favor de los primeros estatuye un conjunto de prerrogativas y derechos llamados garantías individuales y sociales, que en sí mismas constituyen un límite a la actuación de los gobernantes. Lo anterior se explica en virtud de que si bien es imposible que una comunidad pueda desarrollarse sin un gobierno debidamente organizado, encargado de preservar el orden jurídico por ella establecido que procure la consecución de los fines colectivos, tampoco es posible que lo anterior sea alcanzado plenamente sin el respeto del ámbito de las libertades que corresponde a los gobernados.

Del correcto equilibrio entre estos dos campos básicos de la organización política —el de los gobernados y el de los gobernantes— depende la plenitud existencial del Estado. Para tal efecto, el orden jurídico nacional desempeña un importante papel, como elemento que hace posible la vida institucional, principalmente al través del principio de legalidad que, en nuestra opinión, constituye la columna vertebral de la organización política, al condicionar la actividad de los gobernantes del apego a las leyes que regulan las funciones que les han sido conferidas por mandato popular y, por otro lado, el conceder a la autoridad competente la potestad y fuerza legales para sancionar a quienes se coloquen al margen de la ley. Dicho en otros términos, el Estado moderno se caracteriza por el gobierno de las leyes y no de los hombres, las cuales regulan la totalidad de los actos comunitarios, ya sea autorizándolos y prohibiéndolos.

Si el pueblo es en ejercicio de su *potestad soberana inalienable* el único capaz de establecer y determinar las decisiones políticas fundamentales, rectoras de la organización total del Estado, por mayoría de razón es el único capaz de sancionar los cambios que en este campo se operen. Es una facultad que no puede transmitirse sin más a los órganos constituidos: el pueblo, directa o indirectamente, expresa o tácitamente, es el único capaz de modificar los preceptos normativos de la Constitución que contienen las

decisiones políticas fundamentales. En tal sentido se considera inválida la tesis que sostiene que en México el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados (órgano facultado para “reformular o adicionar” la Constitución), representen el “poder constituyente” y estén facultados para cambiar las bases de la organización política del Estado mexicano. En nuestro concepto, la Constitución de 1917 carece de un sistema para reformar las decisiones políticas fundamentales, y es ya tiempo de otorgar al pueblo mexicano, que ha dado muestra de madurez política, el conducto o medio jurídico para tal propósito: el *referéndum*.

La tesis expuesta no implica considerar que el Derecho sea irreformable en sus partes fundamentales; ello equivaldría a autorizar que una generación impusiera principios inmutables a las que la sigan. El orden jurídico debe contener un procedimiento sencillo que permita su constante transformación, acorde con los cambios sociales y políticos, y ello es precisamente lo que permite el desarrollo institucional del Estado. Pero es conveniente distinguir entre *normas fundamentales* y *normas ordinarias*: las primeras sólo pueden ser modificadas mediante sanción popular directa o indirecta, tácita o expresa, en tanto que las segundas lo pueden ser dentro del procedimiento normal de reforma constitucional.

Lo anterior no podría ser incluso invalidado por una disposición de derecho escrito, lo cual implicaría negar el poder revolucionario popular, que ha sido históricamente ejercido por el pueblo para corregir los abusos o desviaciones de los gobernantes.

Con base en los elementos mencionados ha sido posible intentar definir un concepto integral de Estado, lo cual, dentro del contexto de la investigación, no tiene otra pretensión que no sea la de constituir una base conceptual para el desarrollo de otros temas. Sobre el particular nos permitimos insistir en la conveniencia de distinguir al Estado como un todo de los elementos específicos que lo integran. Es importante entenderlo, descrito fenomenológicamente, como la comunidad de hombres libres, unidos por vínculos de solidaridad nacional, localizada en un territorio determinado, organizada políticamente bajo un gobierno con unidad de mando y sujeta a un orden jurídico nacional que tiende a la realización de los fines y metas sociales de la comunidad. De la integración, interacción e interdependencia de estos elementos: humano, jurídico, material y político, surge el Estado como personalidad jurídica, independiente y soberana, el Estado como *unidad de asociación integrativa con poder supremo*.

El concepto anterior se aplica a cualquier realidad histórica determinada, y con base en ello afirmamos que el Estado mexicano, por ejemplo, se integra por el pueblo, gobierno, territorio y orden jurídico nacional. Pero estos elementos se vinculan en forma organizada, diferenciada e interrelacionada,

y la síntesis de todos ellos produce una unidad superior dinámica, una personalidad jurídica con un poder supremo que llamamos Estado mexicano.

Una vez que se entiende al Estado como un todo, no es posible aceptar aquellas corrientes que pretenden explicar la totalidad del fenómeno al través de alguno de sus elementos, como las que sostienen que el Estado es el derecho o viceversa, lo cual es indebido, ya que ambos conceptos tienen separadamente su propia connotación específica; esto no quiere decir, sin embargo, que se opongan, ya que, por el contrario, son interdependientes, en virtud de que en la realidad ninguno de los dos puede subsistir sin el otro: un Estado no es tal sin el derecho y éste no puede ser concebido sin un poder estatal-gubernamental encargado de su aplicación. También debe evitarse el error de confundir el Estado con el gobierno, o a éste con uno de sus órganos (el Ejecutivo), pues debido a la confusión anterior se llega al absurdo de identificar al órgano Ejecutivo gubernamental con el Estado mismo, lo cual produce, en la mayoría de los casos, tratamientos indebidos de otros temas, a causa de partir de premisas falsas.

Para efectos de esta investigación, se ha procurado distinguir siempre con la mayor claridad posible el todo de las partes, por la vía de un proceso deductivo que arranca de la conceptualización de Estado, y de ella se deriva la noción de gobierno, de la que, a su vez, se desprende la de órgano gubernamental, que nos auxilia en la determinación de la naturaleza jurídico-política de la administración pública.

Una vez que la asamblea constituyente formula la Constitución Política, desaparece aquélla para dar paso a la integración de los órganos gubernamentales encargados de ejercer las funciones sancionadas en el ordenamiento jurídico nacional, y es aquí cuando aparece una distinción muy importante entre estos dos tipos de órganos: *constituyentes* y *constituidos*, éstos últimos limitados al ejercicio de atribuciones específicas con apego al principio de legalidad. Dichos órganos se integran conforme al procedimiento establecido para tal efecto por la Constitución, y juntos forman una identidad que se conoce con el nombre de *gobierno* del Estado.

Un breve análisis del proceso histórico que ha seguido el principio de la separación de órganos y funciones gubernamentales, ha permitido comprender que, a partir de Montesquieu, dicho principio adquiere carácter político, al convertirse, más que en una fórmula de división del trabajo, en un principio y postulado básico del equilibrio de poderes. Bien decía el ilustre barón que todo hombre investido de autoridad y poder tiende por naturaleza al abuso; y que los hombres deberían buscar la manera de que el poder mismo controlara el poder, para lo cual es menester separar las tres funciones gubernamentales clásicas, a fin de ser ejercidas por órganos diferentes y separados.

A este respecto, es conveniente distinguir los conceptos relativos al poder del Estado, que surge y radica en la unidad total, del poder gubernamental

entendido como facultad de imperio y coacción para hacer efectiva la vigencia del orden jurídico nacional. También señalamos la conveniencia de identificar por separado a los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que juntos forman una unidad superior llamada gobierno, el cual constituye, a su vez, uno de los elementos del Estado.

Una vez precisada la naturaleza jurídica-política del gobierno y diferenciados que fueron los órganos que lo integran, fue dable iniciar el análisis del órgano Ejecutivo en particular, a fin de identificar a la administración pública como parte central del mismo. Con base en todo lo anterior, se afirma que jurídicamente y políticamente la administración pública debe ser concebida como una unidad perteneciente al órgano Ejecutivo del gobierno del Estado.

El hecho de destacar la naturaleza jurídico-política de la administración pública, no implica menospreciar la importancia del enfoque técnico en el estudio de este órgano; antes bien, en nuestro concepto el fenómeno administrativo *lato sensu* es sumamente amplio y en él inciden múltiples campos y dimensiones: humano, individual y colectivo; privado y público. Dicho fenómeno entendido en su connotación más genérica —como la acción de organizarse para conseguir un propósito mediante el uso de ciertos instrumentos—, es tan amplio que no ha habido hasta el momento una disciplina encargada de su estudio que amalgame e integre todos sus componentes y que pudiera recibir el calificativo de ciencia. Tampoco existe, en nuestro concepto, una ciencia de la administración pública que comprenda todos los elementos convergentes en este campo: el jurídico, el político y el técnico, razón por la cual es preciso tomarlos a todos en cuenta por separado para proporcionar un concepto amplio y completo de este fenómeno.

Queda clara, pues, la invalidez de posturas unilaterales que pretenden arrogarse la titularidad exclusiva del estudio de la administración pública, llámense éstas jurisprudencia, ciencia política o teoría de la organización administrativa. No obstante la disputa histórica de estas disciplinas por lograr preeminencia en el estudio de la administración pública, en la época moderna todas han terminado por reconocerse y apoyarse mutuamente. Es así como la *política* se preocupa por la teleología de la administración en su función de servicio público y de medio fundamental del gobierno del Estado para satisfacer las demandas populares. La *técnica* atiende aquellas cuestiones organizacionales que tienen por objeto que la administración sea un sistema eficiente en el ejercicio de la función pública; importan para ella cuestiones tales como la productividad, la utilización racional de recursos, y la implantación de los medios modernos de la administración científica. Por su parte, el *derecho* se encarga de regular normativamente la organización y funcionamiento de la administración pública, en su calidad de órgano gubernamental encargado de cumplir una de las funciones más importantes del

Estado: la ejecución de las leyes y la prestación de los servicios públicos tendientes a lograr el bienestar colectivo.

Al hacer el estudio concreto de la administración pública, hubo oportunidad de destacar los enfoques orgánicos y funcional y de señalar las dependencias y entidades que la conforman, las cuales constituyen un universo complejo y disperso que dificulta concebir la administración pública como una unidad congruente y homogénea.

Posteriormente se realizó el estudio específico de la administración pública a fin de desagregar sus aspectos orgánico y funcional. En cuanto a su conformación estructural, en ocasiones la multitud y dispersión de organismos provoca una noción fragmentaria y parcelaria del apartado administrativo, debido a lo cual es importante realizar un esfuerzo por no desvirtuar la naturaleza unitaria de la administración pública, la cual debe ser regulada como una personalidad jurídica propia en su calidad de órgano gubernamental del Estado, como ha sucedido ya en el caso del derecho positivo español. Pero para ello no basta tan sólo el elemento orgánico sino que se requiere identificar las funciones que como unidad integrada debe realizar la administración pública en el nivel general, independientemente de las que en lo individual ejerzan las dependencias y entidades que la componen.

A fin de lograr entender y estudiar la administración pública en su conjunto, se han destacado los enfoques jurídico-formal (orgánico) y material (funcional) para determinar, asimismo, la forma de organización y funcionamiento del aparato administrativo público. Dependiendo de la forma de organización estatal, la administración pública puede aparecer en uno o en varios ámbitos de la actividad gubernamental: en el Estado central sólo existe en el nivel general y su campo es todo el territorio, a diferencia del Estado Federal en el que la administración pública existe en los tres niveles de gobierno: el *federal* el *estatal* y el *municipal*.

El estudio correcto de la administración pública federal no puede darse al margen de sus dos grandes envoltentes jurídico-políticos: el presidencialismo y el Poder Ejecutivo mexicano. Del análisis efectuado acerca del origen y evolución históricos del sistema político en México, es posible afirmar que el nuestro es un sistema presidencial puro, representado por un presidente de la República electo democráticamente para un periodo determinado; un presidente que es a la vez jefe del Estado y del gobierno, que tiene la facultad de nombrar y remover libremente a los miembros del gabinete, quienes al igual que él no son responsable de sus actos frente al Congreso; que el presidente mexicano ejerce gran influencia en el sistema político, es el vértice del mismo y representa la instancia final del proceso de toma de decisiones. Es un gobernante que ejerce importantes controles sobre las organizaciones políticas y sociales del país, con gran influencia sobre el Legislativo, por ser factor determinante para su integración y por las importantes facultades que en

este campo le conciernen: presentar iniciativas, vetar leyes, emitir reglamentos y decretos en múltiples materias.

Al ser el presidente a la vez el jefe del gobierno y de la administración pública, se produce una conexión indisoluble entre los procesos político y administrativo, entre política y administración. Recordando los brillantes conceptos emitidos por Georges Burdeau, es posible afirmar que el sistema político mexicano no escapa a la crisis que en concepto del tratadista francés vive la democracia política: asistimos a una crisis de la civilización y muy en particular de los sistemas políticos, caracterizados por ejecutivos cada vez más fuertes frente a legislativos que han perdido fuerza y misión histórica. Los congresos y parlamentos de nuestros días han dejado, en la práctica, de ser representativos y en su lugar han aparecido otro tipo de representaciones y manifestaciones populares más eficaces.

Por ello se insiste en la necesidad imperiosa de fortalecer al Legislativo mexicano para que ejerza un efectivo control sobre la actividad del Ejecutivo y se logre un mayor equilibrio entre ambos poderes. La reforma política iniciada por la actual administración brinda la oportunidad de una mayor representación congresional a ciertas corrientes minoritarias de opinión, que con toda seguridad revitalizarán la función parlamentaria; pero ello no representa más que el inicio de un proceso que debe ser permanente en el logro de la vigencia del sistema republicano democrático de gobierno establecido por la Constitución Política.

México requiere de un Legislativo fuerte, honesto y capaz de cumplir con la importante función que el pueblo encomienda al Congreso, al cual actualmente le han sido asignadas importantes funciones para el logro de este objetivo, como son concretamente las reformas en el campo de la Contaduría Mayor de Hacienda y en el área del presupuesto y la contabilidad gubernamentales que, de ser ejercidas correctamente, constituyen valiosísimo recurso de fiscalización y control del funcionamiento económico del Ejecutivo Federal. De estas reformas es previsible esperar resultados positivos que contribuyan al saneamiento y desarrollo eficiente de los sistemas político y administrativo.

Al estudiar el Poder Ejecutivo, se ha señalado que dentro del sistema constitucional mexicano se asignan las responsabilidades jurídica y política plenas del ejercicio de dicho órgano al presidente de la República; que en tal sentido los términos presidente de la República y el Poder Ejecutivo corresponden, pues, a una misma responsabilidad jurídico-política. El Ejecutivo Federal mexicano se integra por la administración pública y por otros órganos de diversa naturaleza, principalmente jurisdiccional; dicho en otros términos, la administración pública no representa la totalidad del Poder Ejecutivo, aunque sí su parte más importante. El presidente de la República representa un órgano de naturaleza ejecutiva, pero realiza funciones de todo tipo: no

sólo ejecutivas y administrativas, sino también legislativas, jurisdiccionales y políticas, en el sentido material.

Una vez precisada la naturaleza y ubicación de la administración pública federal mexicana, se procedió a realizar el análisis de su origen y evolución históricos, en el que puede apreciarse la existencia de un proceso permanente de cambio administrativo, representado por una constante transformación de la administración pública desde la época independiente, en un esfuerzo de los diferentes regímenes gubernamentales por adecuar el aparato administrativo público a fin de satisfacer nuevas y crecientes demandas que el pueblo de México ha planteado a su gobierno en diversas épocas. No obstante, dichos cambios administrativos en ocasiones fueron realizados atendiendo a cuestiones coyunturales de urgencia, sin obedecer a una adecuada planeación, ni existir un programa y políticas de desarrollo administrativo.

Lo anterior se fue agravando a partir de la Revolución social de 1910, en que se empieza a gestar un considerable crecimiento del aparato administrativo, principalmente por el importante papel que la Constitución vigente concede al gobierno del Estado como rector de la economía del país y como gestor y promotor del desarrollo económico y social, a fin de reivindicar a las clases populares que durante la férrea dictadura del presidente Díaz habían permanecido en la postración, marginación e injusticia. Para cumplir con esta trascendente responsabilidad, la administración pública se ha visto en la necesidad de crecer en su estructura orgánica pero, como se ha dicho, tal crecimiento no se realizó en forma ordenada ni programada, ni obedeció a un plan general de desarrollo administrativo, debido a lo cual se fueron generando graves problemas relativos a duplicaciones funcionales, inadecuados controles administrativos, ineficacia y corrupción.

No obstante existir varios antecedentes tendientes a sistematizar la función de revisión interna del gobierno, debe destacarse uno de muy importante: en 1965 el gobierno federal constituyó la Comisión de Administración Pública encargada de formular un diagnóstico sobre los principales problemas que afectaban la marcha eficiente del Gobierno, a fin de proponer soluciones específicas. En 1967 dicha comisión publicó un informe sobre el estado en que se encontraba la administración mexicana, al que constituyó un documento de gran valía, a partir del cual se inicia un proceso sistemático y programado de reforma administrativa que adquiere su mayor concreción en 1976, al ser convertido en uno de los programas prioritarios del gobierno federal.

El régimen del Presidente López Portillo ha planteado una reorganización integral y a fondo de la administración pública, como condición previa para organizar al país. A finales de 1976 se inició la ejecución de diversos cambios y reformas en todos los ámbitos de la administración, con el propósito de eliminar duplicaciones funcionales y convertir al aparato administrativo

público en un instrumento que fuera eficiente promotor del desarrollo económico y social del país. Poco después entró en vigor la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que es el instrumento rector de todo el proceso.

Con el objeto de analizar la etapa actual de la reorganización administrativa del Ejecutivo Federal, se distinguen tres grandes apartados: 1) las nuevas estructuras normativas y bases jurídicas de la administración; 2) principales cambios de carácter estructural u orgánico; y 3) reformas funcionales.

La nueva Ley Orgánica, a diferencia de las anteriores leyes de secretarías y departamentos de Estado, constituye un tratamiento y regulación integrales de la administración pública federal, establece las bases de su organización y determina sus elementos y funciones tanto en el nivel global cuanto en el específico de cada dependencia.

Al analizar la nueva estructura normativa de la administración pública, pudo advertirse que ésta se integra a partir de la Constitución Política, la cual establece la base para la creación de las dependencias del Ejecutivo, que deberá serlo por ley del Congreso, en este caso la Ley Orgánica que expresamente establece las secretarías de Estado y departamentos administrativos con sus respectivas funciones genéricas, correspondiendo al reglamento interior de cada dependencia la definición de las funciones de las diversas unidades internas de las propias dependencias, las cuales se adscriben a los principales funcionarios mediante acuerdos internos de los titulares de los ramos. En el *Manual General de Organización Administrativa* se explicita toda la estructura orgánica y funcional de las dependencias del Ejecutivo, estableciéndose las relaciones de autoridad y coordinación internas.

La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal introduce importantes modalidades jurídico-administrativas que fueron consignadas en el trabajo, entre las cuales pueden citarse las siguientes:

a) Establece las bases de la organización administrativa y funcional de la administración pública centralizada y paraestatal;

b) Dispone que la creación de los departamentos administrativos será por medio de ley del Congreso con igual rango que las secretarías de Estado, y que sus titulares también están jurídicamente obligados a informar al Congreso cuando éste así lo requiera;

c) Especifica la organización administrativa interna que deberán adoptar las dependencias del Ejecutivo Federal, deslindando el ámbito que para tal efecto corresponde al reglamento interno y al manual de organización administrativa;

d) Regula la delegación de facultades y el funcionamiento de los órganos administrativos desconcentrados;

e) Impone la necesidad de que las dependencias del Ejecutivo conduzcan sus acciones en la forma programada, para lo cual deberán establecer

sus correspondientes servicios administrativos en las diferentes áreas: planeación, control, vigilancia, contabilidad, gestión de personal, administración financiera y de recursos materiales, entre otras;

f) Reconoce la calidad jurídica de órgano gubernamental a la Presidencia de la República y regula la existencia de diversas unidades administrativas adscritas directamente a ella, para asuntos de administración gubernamental interna, de análisis y asesoría jurídicos, evaluación, desarrollo de zonas deprimidas y grupos marginados, entre otros;

g) Norma el funcionamiento del gabinete presidencial en pleno y por sectores, así como de las comisiones intersecretariales para la coordinación administrativa y programática de la administración en su conjunto.

h) Introduce la figura de la sectorización para ejercer un mayor control sobre las empresas y organismos públicos en el campo de la administración paraestatal.

i) Señala las bases de la coordinación administrativa entre la administración pública federal y las administraciones locales o estatales.

La Ley Orgánica regula las siguientes formas jurídicas de organización administrativa: a) la centralizada, que comprende la centralización pura o directa secretarías y departamentos, la delegación de facultades y la desconcentración administrativa; y b) la administración paraestatal, que abarca la descentralización administrativa (organismos públicos descentralizados) y la administración gerencial (empresa pública). Como se dijo, introduce la sectorización administrativa en calidad de modalidad de agrupamiento de las entidades públicas bajo la responsabilidad de coordinadores sectoriales (titulares de las dependencias del Ejecutivo), a fin de lograr mayor control y coordinación de la administración pública en su conjunto.

Dentro del capítulo dedicado al estudio de las formas jurídicas de organización administrativa, también se hizo referencia a los mecanismos participativos de apoyo global, que si bien en la mayoría de los casos no tienen un reconocimiento jurídico-formal, constituyen valiosos instrumentos para la programación y conducción democráticas del cambio administrativo, el que se ha caracterizado en nuestro país por ser altamente participativo.

Tuvimos especial interés en analizar el proceso de reforma administrativa, teniendo en cuenta los principales cambios que se dieron en el aspecto estructural y en el funcional de la administración pública federal en su conjunto. En tal sentido se hizo referencia a las principales transformaciones generales que se efectuaron, y señalamos que en algunos casos hay necesidad de realizar importantes esfuerzos de consolidación, principalmente en los cambios referentes a las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos y de Programación y Presupuesto. En el primero de ellos debe surgir una nueva dependencia de la fusión de las dos anteriores (Agricultura y Ganadería y Recursos Hidráulicos), mediante auténtica integración y no mera agregación, a fin de

eliminar las duplicaciones que originaron dicha reforma, ya que no se trata simplemente de poner dos secretarías bajo un solo titular; claro está que éste es un proceso que tomará bastante tiempo, pero que deberá seguirse realizando por parte de los funcionarios responsables.

Por lo que respecta a la Secretaría de Programación y Presupuesto señalamos que su función es quizás la más importante para conducir ordenadamente las acciones del gobierno mexicano hacia la consecución racional de los objetivos programados. Sin embargo, ha habido algunas fallas que han impedido que dicha reforma se consolide plenamente. Se pretendió transitar bruscamente del sistema de asignación presupuestal sin criterio programático, a un nuevo modelo altamente tecnificado y detallista, sin contar con una adecuada infraestructura administrativa ni con los niveles de preparación y motivación necesarios de los funcionarios y empleados públicos encargados de su ejecución dentro de las dependencias. Es preciso reconocer que aún no existe en México una cultura administrativa desarrollada que facilite la conducción programada de las tareas públicas, objetivo éste que implica una gran disciplina, la cual sólo se adquiere en un largo proceso de carácter permanente.

Posiblemente la función de planeación-programación-presupuestación estaría mejor ubicada si se encomendara a una oficina técnica directiva adscrita a la Presidencia de la República, por ser ésta una labor que en nuestro concepto corresponde directamente al jefe del Ejecutivo. Con ello se evitarían las resistencias naturales que confronta un secretario de Estado para ejercer el control presupuestal y programático sobre secretarios de su mismo rango.

Día con día se identifica con mayor claridad una serie de importantes funciones de carácter general que cruzan horizontalmente a toda la administración, como son la planeación, programación y presupuestación económicas y sociales, así como la gestión del personal público, que deben ser ejercidas directamente por el presidente de la República al través de oficinas técnicas adscritas a la Presidencia de la República. La existencia de un funcionario del área técnica de la administración, vinculado directamente al presidente, encargado de aplicar sus políticas económicas, brindaría un auxilio fundamental al titular del Ejecutivo. El Estado mexicano y su gobierno ya no son los mismos de hace cincuenta años y cada vez es más difícil que un solo hombre se encargue de "todo". Un funcionario de esta naturaleza no afectaría ni la imagen ni la figura presidenciales, ya que sería el propio presidente el que actuaría al través del mismo. Con soluciones de este tipo, quizás el presidente mexicano del futuro podría apoyarse mayormente en los funcionarios responsabilizados de las áreas política y técnica de la administración, para reducir los tramos de su control y coordinación.

En síntesis, es posible afirmar que la programación gubernamental debe ser la herramienta fundamental para conducir en forma ordenada y orientada

las tareas públicas. Dicha programación debe ser el medio que garantice la continuidad de las acciones del gobierno y a través de ella debe evitarse, o por lo menos atenuarse, la crisis administrativa que propicia los cambios sexenales al interrumpir los programas iniciados en el régimen anterior.

Era previsible que este nuevo enfoque generara obstáculos y resistencias; de antemano se sabía que la consolidación del actual sistema implicaría tiempo y esfuerzo permanente. Por ello el gobierno federal está preparado para realizar las adecuaciones que se siguieran y así lo ha venido haciendo, a fin de corregir las fallas detectadas y obtener los frutos plenos de la reforma.

En el capítulo final de esta investigación se efectúa el estudio específico de las funciones generales u horizontales de la administración pública federal, que conjuntamente con las reformas estructurales u orgánicas contribuyen a lograr la unidad y homogeneidad del aparato administrativo gubernamental considerado como un todo.

La reforma administrativa, al haber sido institucionalizada jurídicamente en nuestro país (acuerdo presidencial de 24 de abril de 1979), dejó de ser un programa y se convirtió en una función gubernamental permanente de administración interna, consistente en la planeación y revisión sistemática y programada de los cambios administrativos para garantizar el crecimiento ordenado de la administración pública federal y el mejor cumplimiento de sus funciones.

La función de planeación-programación-presupuestación es analizada en dicho capítulo como la herramienta fundamental que hace posible la conducción ordenada de las actividades del gobierno, con mayor eficiencia y honestidad. La principal diferencia entre una administración desarrollada y otra que no lo está, estriba precisamente en que la primera conduce sus acciones en forma programada.

Pero para que el esfuerzo realizado por el gobierno federal en este sentido rinda todos sus frutos, es menester lograr importantes cambios en el área relativa al personal público federal, que resiente graves fallas por lo que se refiere a eficiencia y honestidad. Por ello se ha sugerido la conveniencia de constituir un órgano central dependiente en forma directa del Presidente de la República, que regule, norme y controle esta materia en todo el ámbito de la administración pública federal, a fin de evitar que cada dependencia aplique normas y criterios diferentes y cambiantes, con el objeto de lograr una relación laboral más justa y equitativa entre el Estado y sus trabajadores.

Destacamos la trascendente medida significada por la sectorización administrativa, que establece importantes medios y facultades para un mejor control de las entidades públicas, que son sumamente importantes, ya que a través de ellas se eroga más de la mitad del presupuesto total de la Federación. En este campo debe insistirse en la necesidad de que el gobierno federal

realice un esfuerzo mayor para eliminar todas aquellas empresas y organismos ineficientes que lesionan seriamente la economía del Estado. Conviene erradicar en definitiva las seudojustificaciones demagógicas que tratan de encubrir la ineficiencia de ciertas entidades en aras del servicio público que prestan. El Estado es el primeramente obligado a conducirse con eficiencia y honestidad, porque maneja los recursos del pueblo.

Al tenor de los comentarios anteriores, otro aspecto esencial es el que se refiere a la descentralización administrativa. Las exigencias actuales obligan a centralizar en principio sólo los aspectos normativos y de control y a derivar a otros niveles toda la parte operativa y de ejecución de las tareas públicas. Es imprescindible establecer en las diferentes localidades del país verdaderos centros autónomos responsables de las decisiones políticas y administrativas, dotados de los recursos económicos necesarios, por lo cual deben fortalecerse cada día más las administraciones estatales y municipales. Esta es la única forma de contar con un federalismo fuerte y con un gobierno central eficiente. Debemos transitar hacia una administración pública federal central normativa, planeadora y de control que colabore con administraciones locales altamente operativas y eficientes.

Quizás una de las exigencias más importantes que se plantea a la administración pública moderna, es contar con adecuados procedimientos de *coordinación administrativa* de las diferentes instituciones públicas, ya que la solución no es centralizar sino coordinar el ejercicio de las funciones de las dependencias, a fin de evitar desperdicio de recursos y pérdidas de tiempo.

Empero, mucho más podría decirse sobre este importante campo del conocimiento. Nuestro propósito no ha sido agotarlo, sino sólo aportar algunos elementos de análisis que puedan resultar útiles para los estudiosos y practicantes de la administración pública, en esa inacabable suma de esfuerzos propios del quehacer social.

