

MIGUEL GALINDO CAMACHO

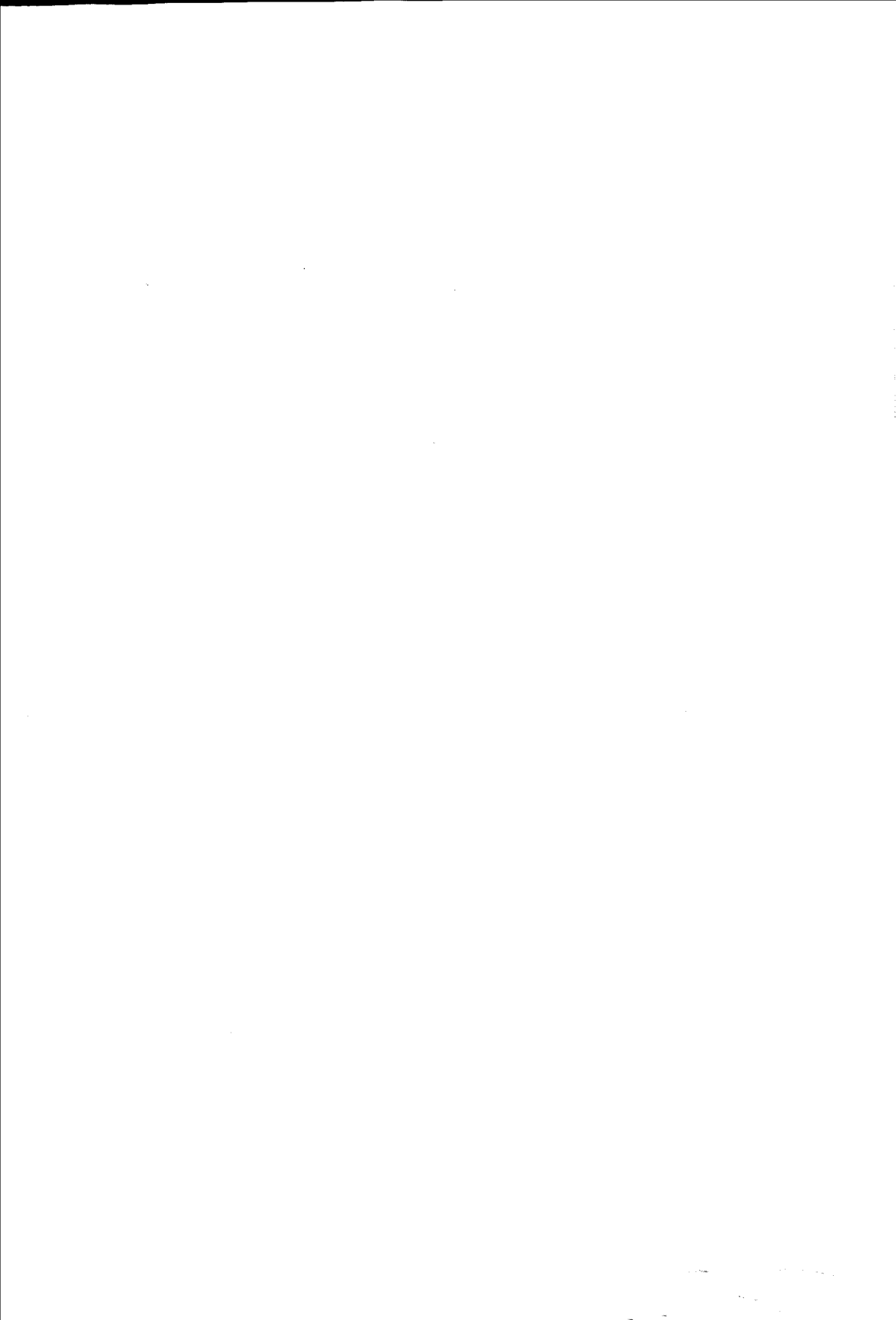
TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

013613

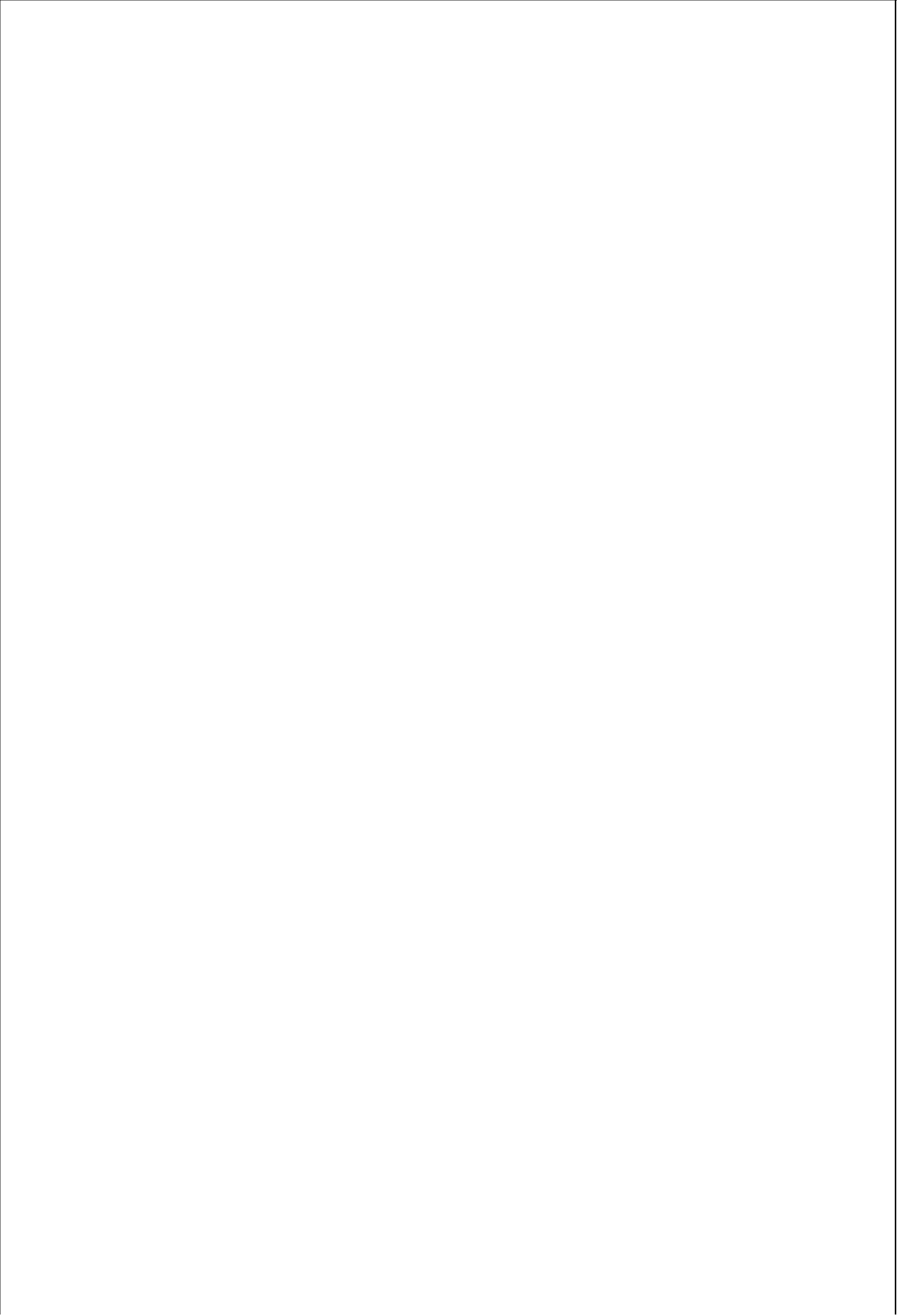
01



EDITORIAL PORRÚA
AV. REPÚBLICA ARGENTINA, 15
MÉXICO, 2000



TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



MIGUEL GALINDO CAMACHO

TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



EDITORIAL PORRÚA
AV. REPÚBLICA ARGENTINA, 15
MÉXICO, 2000

350.000/1534

E 2

26464

Primera edición, 2000

Coupe

120cc

Derechos reservados

Copyright © 2000 por MIGUEL GALINDO CAMACHO
Andrés Quintana Roo, 608 Sur
Col. Morelos
50120 Toluca, México

Esta edición y sus características son propiedad de la
EDITORIAL PORRÚA, S. A. DE C. V. -S
Av. República Argentina, 06020, México, D. F.

Queda hecho el depósito que marca la ley

ISBN 970-07-2016-0

IMPRESO EN MÉXICO
PRINTED IN MEXICO

AMOROSAMENTE

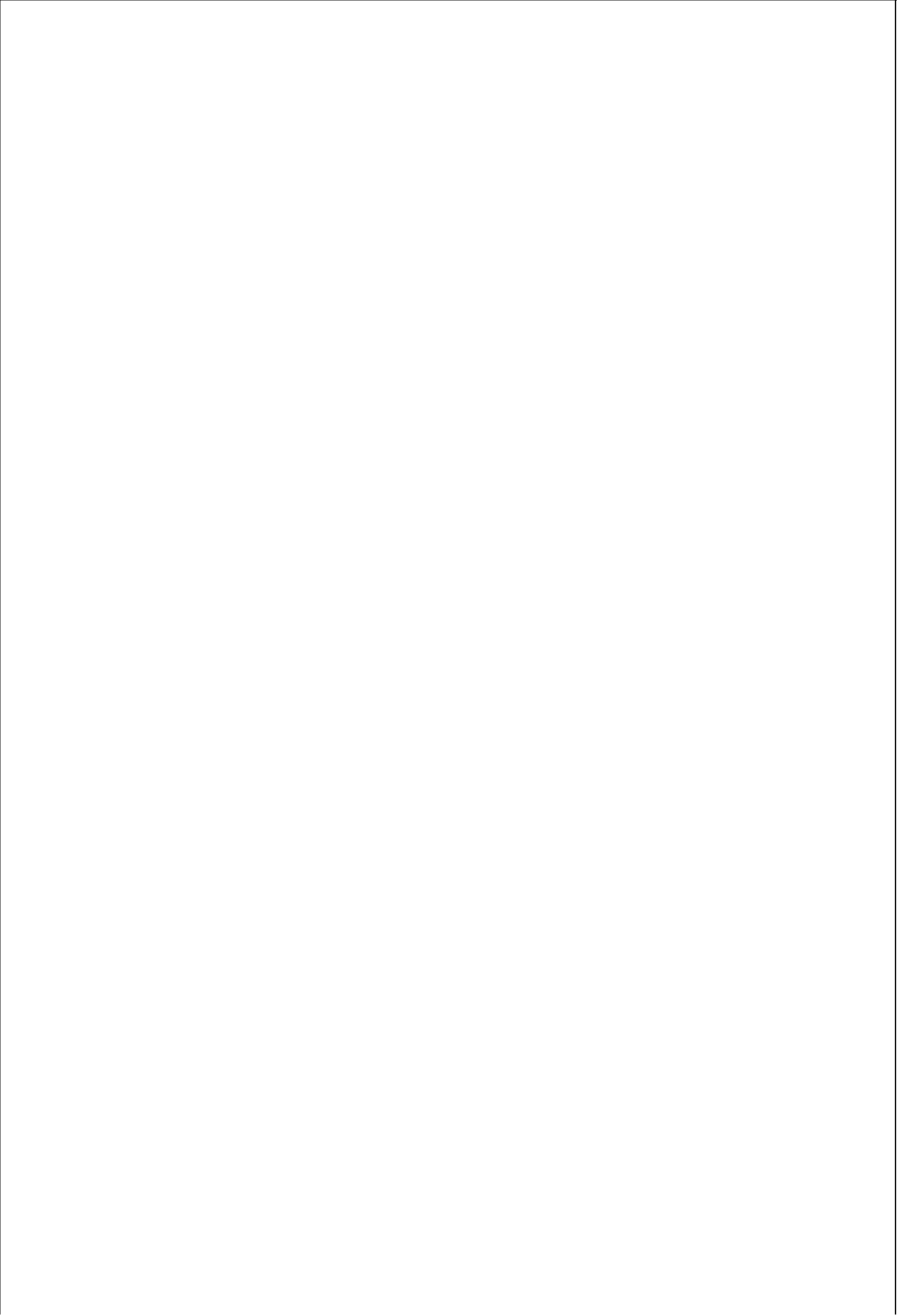
A MIS SERES QUERIDOS

*Mi esposa Julia.
Mis hijos Miguel Ángel,
Norma Graciela, Flor de Maria,
Tonatiuh y Sandra Julia.*

A MI SANGRE

*Conuertidr. en espiga: los
hijos de mis hijos*

*A todas las personas que me han
brindado su afecto, apoyo y confianza
y que han creído en mí, como ser humano,
maestro y servidor público.*



PRÓLOGO

Espero que este libro sea tomado como una obra didáctica, encaminado a la orientación de los alumnos que estudian la materia *Teoría de la Administración Pública*, en las facultades de Derecho y las de Ciencia Política y Administración Pública, en cualquiera de sus denominaciones, ya que es producto de mi vocación por el estudio de las ramas del Derecho Público y de las Ciencias Sociales que estudian los fenómenos jurídico y políticos que se dan en el ámbito de la administración pública, especialmente porque ésta tiene como norma que la conduce, al Derecho Administrativo, y naturalmente al Derecho Constitucional que establece las leyes supremas a las que deben sujetarse todas las ramas jurídicas, más, el escribirlo se hizo realidad cuando al impartir la materia en el curso 1994-1995 los alumnos del mismo, al saber que estaba por salir a la luz pública uno de mis libros sobre Derecho Administrativo me pidieron que les escribiera algo de la materia que pudiera servirles como guía de estudio para la presentación de su examen final, y tuvieran un recuerdo perenne de mi clase. Accediendo gustoso a su deseo preparé un pequeño libro que abordó los puntos más sobresalientes del programa de estudios que se impartía en la Facultad de Derecho de la UAEM, con una pequeña edición de circulación meramente local, pero que sirvió de base en la elaboración del presente que he formulado con gran entusiasmo, profunda vocación, y respetuosa entrega, estando convencido de que si bien es cierto que la administración pública no representa a la actividad del Estado como lo sostuvo en la primera década del siglo pasado uno de sus más preclaros fundadores, Carlos Juan Bautista BONNIN, si es, en cambio la actividad que realiza un órgano del Estado, y de la cual los gobernados tienen una presencia evidente, ya que esa actividad, estando muy cerca del pueblo, éste siente que le beneficia o le perjudica.

Sembrada la inquietud para escribir este libro, compartiendo plenamente con Carlos Juan Bautista BONNIN su entusiasmo para tipificar a la *Teoría de la Administración Pública con el rango de conocimiento científico, es decir; como ciencia*, con un objeto, fin y métodos propios, relacionada con otras ciencias y ramas del Derecho, pero diferente a ellas, me di a la tarea de investigar más a fondo los temas del mismo, ya que con anterioridad había advertido la notoria escasez de libros que pudieran servir de texto a los alumnos que cursan esta disciplina, por lo que me propuse establecer los parámetros para lograrla finalidad que

me había fijado: escribir un libro que tuviera el carácter de docente sobre *Teoría de la Administración Pública* y que pudiera constituirse en uno de los primeros libros de texto sobre ella, y al mismo tiempo sirviera a todos sus lectores, aportándoles los elementos necesarios sobre los temas que se abordan.

Con el propósito de darle al alumno un material más amplio, en relación con la *administración pública*, su origen, el pensamiento de sus tratadistas y una pequeña comparación del de unos y otros, incluí un capítulo relativo a la historia de la administración pública. Obviamente ese tema por necesidad de orden y metodología fue abordado en el estudio de la misma en diferentes países, empezando por los que son la cuna de la cultura occidental, en donde se encuentran antecedentes precisos de la misma, sobre todo porque pienso que la división de poderes representa el principio o nacimiento de la administración pública, representada por la actividad del poder, u órgano ejecutivo y debe recordarse que es precisamente ARISTÓTELES, el politólogo considerado como el Padre del Constitucionalismo, que tiene como base precisamente a la división de poderes. Trato, en la mayoría de los países, motivo de la investigación de este libro de sintetizar las características de la Administración Pública de los mismos, con un criterio fundamentalmente personal. El pensamiento de los autores de Grecia y Roma es un verdadero antecedente de lo que muchos siglos después Carlos Juan Bautista BONNIN dedicaría su vida intelectual a tipificar como *Ciencia de la Administración Pública*. En esta parte del libro se estudia el vasto pensamiento de los tratadistas franceses que abordaron la materia, empezando por el extraordinario Intendente de la última etapa de la Francia absolutista, Roberto Jacobo TURGOT, que sin ser un teórico de la materia se dedicó esmeradamente a ser un verdadero servidor público y en consecuencia, un administrador público, aunque al servicio del absolutismo francés, que mereció gran elogio de Alexis DE TOCQUEVILLE, siguiendo con el más alto expositor de la materia, no solamente en Francia, sino en todo el mundo, y que ya he mencionado: Carlos Juan Bautista BONNIN, sin dejar de reconocer la trascendencia del pensamiento de Carlos DE SECONDAT, Barón de MONTESQUIEU, que divulga en occidente el sistema descubierto por ARISTÓTELES: la división de poderes, sin olvidar al del autor de *"La Democracia en América"*, uno de los libros clásicos de la ciencia política y que además tuvo tiempo de enfocar su atención a la parte de la actividad del Estado que constituye la materia de este libro: la Administración Pública, al elaborar sus obras: *"El Antiguo Régimen y la Revolución"*, *"La Presentación de Macarel"*, y *"El Informe de Argelia"*, en donde hace una crítica severa a la centralización política y administrativa que vivía Francia en esa época y que era necesario cambiar para el buen gobierno en favor de los argelinos, independientemente de que tuvo una fuerte intervención en la administración pública y política de Fran-

cia, citando también la aportación que hizo Henry FAYOL a la administración privada.

En el contexto anterior se aborda el pensamiento de la administración pública en varios países y sus autores más connotados, y al tratar el de Alemania, comento el de sus importantes precursores como Juan Enrique VONJUSTI, al Barón Enrique Federico Carlos VON STEIN y como punto central de la Administración Pública de este país a Lorenzo VON STEIN, que al lado del, francés Carlos Juan Bautista BONNIN, es uno de los grandes pilares de la Administración Pública, cuyo mayor mérito consiste en haberle dado los perfiles de Ciencia. No así el de México, ya que en los capítulos relativos a la administración pública, a su marco jurídico, a la administración ecológica y a la administración financiera hago referencia esencialmente a lo que pasa en México sobre la materia.

Empiezo el contenido de este libro tratando de determinar que es la Administración Pública, su naturaleza jurídica, su relación y diferencia con la privada, así como con otras ciencias sociales y el auxilio que le brindan.

Algunos capítulos de este libro se refieren a los principios de la administración, a las técnicas y procesos de la misma, que pueden ser considerados como de contenido universal, válidos no solamente en México, sino también en otras latitudes. En unos capítulos abordo el aspecto normativo de la administración pública, partiendo de la base que ésta es parte de la actividad del Estado, que es y debe ser conducida por el Derecho Administrativo y sobre éste por el Derecho Constitucional. De esta manera se advierte la importancia que se da al constitucionalismo mexicano y a los fines del Estado moderno, que lleva a cabo a través de sus funciones y atribuciones, resaltando a las formas que éste adopta en la época contemporánea, en la que ya se aleja de los grandes ismos, y tipificando las características que corresponden al Estado Mexicano. Se señala con precisión el marco jurídico del ejercicio de la administración pública, el incremento de la misma, así como la necesidad de la continuidad y terminación de políticas en la administración pública, el papel de ésta, en los cambios sociales. Se aborda con la misma inquietud e intensidad el tema relativo a la función pública, es decir, a la relación existente entre el Estado y sus servidores, señalando el conjunto de derechos y obligaciones que ambas partes tienen en esa relación, la importancia que tiene para los trabajadores al servicio del Estado, la reforma del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, mediante la cual se agregó el apartado B que hoy tiene, y la publicación de su Ley reglamentaria, que es la Ley General de los Trabajadores al Servicio del Estado, abordando lo relacionado con el servicio civil de carrera, su normatividad constitucional en México y su aplicación en el sistema de la función pública en nuestro país, señalando así mismo, sus ventajas y desventajas.

Especial importancia se da en este libro a lo relacionado con la administración financiera estatal en México, considerando que ésta es la base del desarrollo y crecimiento del país, pues solamente unas sanas y fuertes finanzas estatales pueden propiciar una economía privada fuerte y sana y una población con poder adquisitivo que le permita adquirir lo que necesita o requiere para su bienestar personal, económico, social y la tranquilidad del pueblo mexicano, por ello se insiste, en el criterio al que me adhiero, en el sentido de que debe existir un equilibrio entre lo que se tiene y lo que se eroga, es decir, un equilibrio razonado entre los presupuestos de ingresos y egresos, el primero de ellos siempre debe de estar contenido en la Ley; por tal motivo se trata, aunque sea someramente, de la banca mexicana y sus problemas, así como las distintas soluciones que se han tomado para resolverlas y la estrategia que en términos generales considero que debe seguirse para lograr que la economía nacional, tanto del Estado, de los bancos y de los particulares sea lo suficientemente sana que permita y auspicie el desarrollo y crecimiento nacional.

El equilibrio del medio ambiente y la protección del mismo, me hicieron una invitación sugerente para incluir en este libro varios temas sobre esta materia tan importante, y que ha sido tan descuidada y tan olvidada, no solamente en México, sino en varios países de la tierra, muchos de ellos poniendo en riesgo el medio ambiente, no por ignorancia sino por mantener o alcanzar posiciones hegemónicas en el mundo, por lo cual se estudia el problema a la luz del Derecho Internacional y de la legislación mexicana, a efecto de que los avances de la ciencia y la tecnología permitan superar la problemática ambiental y se lleve a la humanidad a un desarrollo sustentable que le permita desenvolver al máximo sus capacidades creativas.

El marco jurídico de la administración pública se estudia a través de la legislación federal, estatal y municipal, con sus distintas bondades y defectos y se comentan las reformas que ha tenido la legislación mexicana en los tres niveles mencionados, exponiendo el criterio del autor sobre estas reformas.

En consecuencia, esta obra representa una noble aspiración para proporcionar a los estudiantes de Teoría de la Administración Pública los elementos necesarios para estar en posibilidad de conocerla mejor y prepararlos para profundizar más en el tema, y para todos aquellos lectores que teniendo vocación hacia el estudio de la Ciencia Política, de la Teoría del Estado, del Derecho Administrativo y de la Teoría de la Administración Pública encuentren en estas páginas el conocimiento o los datos que busquen sobre respuesta a su inquietud investigadora.

Toluca, México, a 30 de julio de 1999.

Lic. Miguel GALINDO CAMACHO,

INTRODUCCIÓN

La Ciencia de la Administración Pública tiene una gran importancia en este final del siglo XX y principios del XXI. A pesar de que tiene como antecedentes a las ciencias camerales, expresión del pensamiento del Estado absolutista y al que surgió de la Revolución Francesa a finales del siglo XVIII cuyo pensamiento abarcó dos vertientes importantes de la actividad gubernamental en relación con los gobernados: por una parte el Derecho Constitucional y la Política, y por la otra, la actividad que ejecuta el proyecto político, es decir la administración pública, y a pesar de ello se puso poco empeño en enriquecer el contenido y parámetros de esta ciencia o teoría de la administración pública. La poca atención prestada a ella se advierte claramente en que en las escuelas y universidades no se le reconoció la importancia que tiene, pues en las curriculas de las materias y en el contenido de sus programas apenas y se advierte un intento para tratar sus temas. Corresponde a la segunda mitad del siglo XX entrar de lleno, hasta donde lo han logrado al estudio de la administración pública y reconocerle a plenitud el carácter científico que tiene, a pesar de que desde la primera década del siglo XIX, Carlos Juan Bautista BONNIN en sus "*Principios de Administración Pública*", tuvo la preocupación fundamental de tipificarla como una verdadera ciencia.

A partir de la década de 1960-1970, en México se inicia el estudio de la *administración pública* reconociendo sus características científicas y de esta manera surgen escuelas, facultades y universidades en donde la tienen como contenido esencial de sus programas, que en el correr de la historia y de la geografía mexicana han tenido entre otras las siguientes denominaciones: Teoría de la Administración Pública, Ciencia de la Administración Pública.

Es innegable que la ciencia de la administración pública debe ser estudiada profunda y cuidadosamente, con la finalidad de que ésta parte de la actividad del Estado, denominada Administración Pública, responda plenamente a los cambios evolutivos y requerimientos de la sociedad de nuestro tiempo. Cuando se habla de reforma del Estado debe entenderse que este cambio que se está buscando, no se refiere propiamente al ser del Estado sino al quehacer del mismo, que le justifica históricamente. Por ello, siendo la administración pública la parte de la acción estatal que se proyecta o dirige en forma particular a la prestación de los servicios públicos y a la actividad concreta del

Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas, es menester empeñarse plenamente en que esta parte de la actividad estatal se proyecte en todo caso a cumplir con los requerimientos de la sociedad, sin que se escatime esfuerzo ni elemento alguno para concretar la actividad estatal en un auténtico beneficio de los administrados y ésta es la razón de ser del empeño de las universidades para interpretar el pensamiento de los teóricos de la materia para determinar que teorías son las idóneas para obtener una administración pública que garantice el bienestar colectivo.

Hasta el momento en que estuve escribiendo esta obra, pocos libros tenían un contenido didáctico y metodológico que comprendiera la temática de la materia como se imparte en las facultades de derecho y en las escuelas de Administración, Ciencia y Política. Por ello, el intento del autor es encuadrar dentro del mismo los temas que comprenden los cursos mencionados y si acaso agregar algunos más o ampliarlos para estructurar el libro que pueda servir de texto para los educandos. En consecuencia, la pretensión del autor es proporcionar a la juventud los conocimientos básicos sobre la teoría de la administración.

Este libro consta de XI capítulos, en el primero de ellos que tiene el nombre de "*Conceptos y Definiciones Básicas*" se estudian los siguientes temas: la Administración; la Ciencia de la Administración Pública; la Ciencia de la Administración Privada y su relación con otras disciplinas; y la Ciencia Política y la Administración Pública.

El Capítulo II que tiene el nombre de "*La Administración Pública a través de la Historia*", se estudian los siguientes temas y autores: Corrientes clásicas del pensamiento administrativo; Grecia: Sócrates, Platón y Aristóteles; Roma: Polibio, Séneca y Marco Tulio Cicerón; Francia: Características del pensamiento administrativo francés, las Ciencias Camerales, Carlos Luis de Secondat, Barón de Montesquieu, Anne Roberto Jacobo Turgot, Carlos Juan Bautista Bonnin, Alexis de Tocqueville y Henry Fayol; Alemania: Características del pensamiento administrativo alemán, Juan Enrique von Justi, el Barón, Enrique Federico van Stein, Lorenzo van Stein, Roberto van Mohl, Gaspar Bluntschli, Carlos Marx, Max Weber; España: Características del pensamiento administrativo español, Francisco Javier de Burgos y Olmo; Pedro Sáinz de Andino; Italia: Características del pensamiento administrativo italiano, Precursores del pensamiento administrativo italiano, Carla Ferraris, V. Wautrain-Cavagnari, y el Pensamiento administrativo italiano en el siglo XX; Gran Bretaña: Características del pensamiento administrativo británico, W. H. Moreland, E. N. Gladden y F. F. Ridley; y Estados Unidos de Norteamérica: Características del pensamiento administrativo norteamericano, Precursores del pensamiento administrativo de Norteamérica, Woodrow Wilson, Frederik Winslow Taylor, Francisco Goodnow, Guillermo Willoughby y la Administración Pública norteamericana a la mitad del siglo XX.

El Capítulo III denominado "*El Estado, la Constitución y la Administración Pública*", trata lo relativo a los temas de: el Estado y su Constitución como determinantes de las funciones del mismo y consecuentemente de la Administración Pública; el Constitucionalismo Mexicano y los fines del Estado moderno; Marco jurídico del ejercicio de la Administración Pública; Complejidad creciente de la Administración Pública. El Estado Policía. El Estado Planificador; Continuidad y terminación de políticas en Administración Pública y coordinación de políticas públicas. Política-Económica, Economía Política; la Administración Pública en los cambios sociales.

El Capítulo IV que tiene el nombre de "*Principios Básicos de la Administración*" se refiere a los siguientes temas: el Proceso Administrativo; Planeación; Organización; Dirección; Control; la Coordinación y Evaluación.

El Capítulo V relativo a "*El Ejercicio de la Función Pública y la Administración de Personal*", trata los temas siguientes: el Ejercicio de la función pública y la Administración de Personal. El nombramiento del servidor público. Del nombre de los servidores públicos; la formación profesional de administradores públicos en México. Profesionalización y empleo público. Formación de cuadros directivos. Evaluación del empleo público; El servicio civil de carrera; Reflexiones sobre la carrera profesional del servidor público; Gestión pública y la administración de personal en período de restricción de recursos económicos; la Administración Hacendaria en México. Las Tareas típicas de la soberanía o funciones clásicas del Estado liberal.

El Capítulo VI se refiere a "*La Administración Financiera Estatal en México*", estudia los siguientes temas: la Administración Financiera Estatal en México; Régimen jurídico de la Administración Financiera Estatal en México; Metodología para el estudio del financiamiento y reforma de la Administración Pública en México; Proceso administrativo para la planeación económica en México; la Deuda pública en México; la Administración de la deuda pública externa; y la Inversión extranjera.

El Capítulo VII que tiene el nombre de "*Técnicas y Procesos Básicos de la Administración*" se refiere a los siguientes temas: el Proceso decisorio en la Administración Pública; Metodología y técnicas de la investigación para la organización de la Administración Pública; la Información documental en el ámbito de la Administración Pública. Centros de documentación; manuales administrativos, circulares, decretos y acuerdos; la Modernización de la Administración Pública. El enfoque sistemático de la Administración.

El Capítulo VIII denominado "*Organización de la Administración Pública Federal*" trata los siguientes temas: Marco jurídico de la Administración Pública Federal; la Administración Pública Federal centralizada; la Administración Pública Federal desconcentrada; la Adminis-

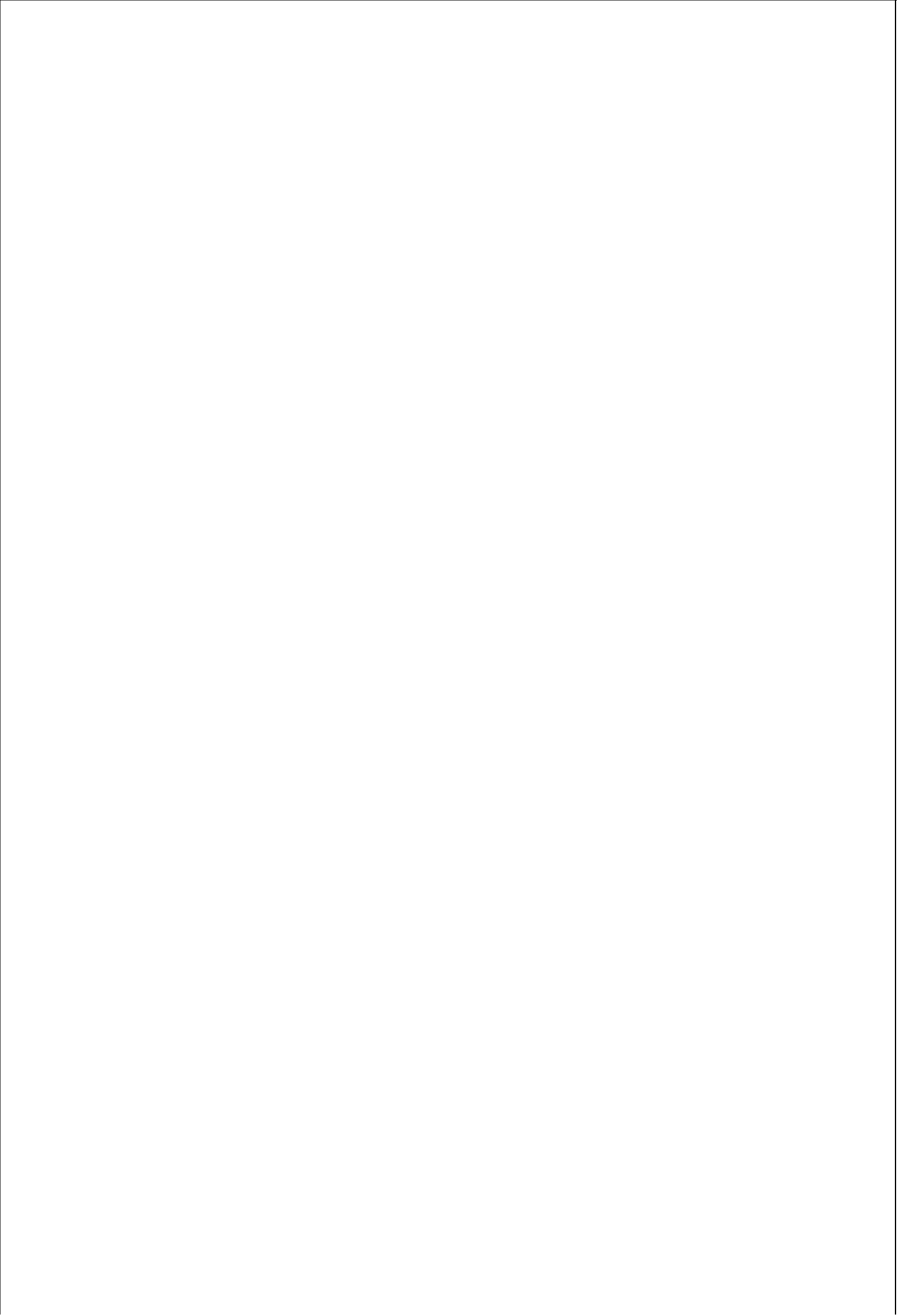
tración Pública Federal paraestatal. La Descentralización Pública por región, la Descentralización Pública por servicio, la Descentralización Pública por colaboración y la Empresa de participación estatal. Naturaleza jurídica de la empresa pública. Evolución y control de la misma; Instituciones Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas; los Fideicomisos.

El Capítulo IX que tiene el nombre de "*La Administración Pública del Distrito Federal, de las Entidades Federadas y de los Municipios*" estudia los temas siguientes: la Administración Pública del Distrito Federal. Su marco jurídico; la Administración Pública centralizada del Distrito Federal; la Administración Pública desconcentrada del Distrito Federal; la Administración Pública paraestatal del Distrito Federal. La Descentralización, Empresas de participación estatal mayoritaria y Fideicomisos; la Administración Pública de las entidades federadas. El Estado de México y su marco jurídico; la Administración Pública centralizada de las entidades federadas; la Administración Pública desconcentrada de las entidades federadas; la Administración Pública paraestatal de las entidades federadas. La descentralización, empresas de participación estatal y fideicomisos; la Administración Pública de los Municipios. Su marco jurídico; la Administración Pública centralizada de los Municipios; la Administración Pública desconcentrada de los Municipios; la Administración Pública paramunicipal de los Municipios. La descentralización, empresas de participación municipal mayoritaria y fideicomisos.

El Capítulo X relacionado con "*La Administración Ecológica*" trata lo relativo al: Marco jurídico de la Administración Ecológica en México; el Derecho Internacional en materia ambiental. Introducción al estudio de la Legislación Ambiental; Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Evaluación del impacto y riesgo ambiental en el mismo; Aplicación de la ciencia y la tecnología para el mejoramiento ambiental. El sector y la salud ambiental en México; Análisis de la problemática ambiental e introducción al desarrollo sustentable. Tecnologías para el control de contaminantes atmosféricos. El aire y la contaminación de la atmósfera; la Administración ambiental, el Control de tratamientos de materiales peligrosos y tóxicos. El Suelo. Los materiales y residuos peligrosos; el Agua, su contaminación y los sistemas acuáticos. Tecnologías para el tratamiento de aguas.

El Capítulo XI que tiene el nombre de "*La Reforma Administrativa*" se refiere a los siguientes temas: La Reforma de la Administración Pública Federal; la Reforma de la Administración Pública Federal centralizada; la Reforma de la Administración Pública Federal desconcentrada; la Reforma de la Administración Pública Federal paraestatal; la Reforma de la Administración Pública de las Entidades Federadas. El Estado de México; la Reforma de la Administración Pública centralizada de las entidades federadas; la Reforma de la Administración Pú-

blica desconcentrada de las entidades federadas; la Reforma de la Administración Pública paraestatal de las entidades federadas; la Reforma Administrativa Municipal. El Estado de México; la Reforma Administrativa Municipal centralizada; la Reforma Administrativa Municipal desconcentrada; la Reforma Administrativa paramunicipal; y la Reforma Administrativa del Distrito Federal.





ÍNDICE

PRÓLOGO	IX
INTRODUCCIÓN	XIII

CAPÍTULO I

CONCEPTOS Y DEFINICIONES BÁSICAS

1.1. La administración	1
1.2. La ciencia de la Administración Pública	5
1.3. La ciencia de la Administración Privada	11
1.4. La ciencia de la Administración Pública y su relación con otras disciplinas	12
1.5. La ciencia política y la administración pública	15

CAPÍTULO II

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE LA HISTORIA

2.1. Corrientes clásicas del pensamiento administrativo	17
2.2. Grecia	17
A) <i>Sócrates</i>	17
B) <i>Platón</i>	18
C) <i>Aristóteles</i>	18
2.3. Roma. Polibio, Séneca y Marco Tulio Cicerón	20
2.4. Francia	21
A) <i>Características del pensamiento administrativo francés</i>	21
B) <i>Las ciencias camerales</i>	22
C) <i>Carlos Luis de Secondat, Barón de Montesquieu</i>	24
D) <i>Anne Roberto Jacobo Turgot</i>	25
E) <i>Carlos Juan Bautista Bonnin</i>	26
F) <i>Alexis de Tocqueville</i>	30
G) <i>Henrs Fasol</i>	36
2.5. Alemania:	37
A) <i>Características del pensamiento administrativo alemán</i>	37
B) <i>Juan Enrique VonJusti</i>	39
C) <i>El Barón, Enrique Federico Carlos Von Stein</i>	41
D) <i>Lorenzo Von Stein</i>	43
E) <i>Roberto Von Mohl</i>	46

F) <i>Gaspar Bluntschli</i>	47
G) <i>Carlos Marx</i>	50
H) <i>Max Weber</i>	52
2.6. España	54
A) <i>Características del pensamiento administrativo español.</i>	54
B) <i>Francisco Javier de Burgos y Olmo</i>	56
C) <i>Pedro Sáinz de Andino</i>	58
2.7. Italia.....	61
A) <i>Características del pensamiento administrativo italiano</i>	61
B) <i>Precursores del pensamiento administrativo italiano..</i>	61
C) <i>Carlo Ferraris</i>	66
D) <i>V Wautrain-Cavagnari</i>	67
E) <i>El pensamiento administrativo italiano en el siglo XX</i>	68
2.8. Gran Bretaña	69
A) <i>Características del pensamiento administrativo británico</i>	69
B) <i>W H. Moreland</i>	71
C) <i>E. N. Cladden</i>	73
D) <i>F F Ridley</i>	74
2.9. Estados Unidos de Norteamérica	75
A) <i>Características del pensamiento administrativo norteamericano</i>	75
B) <i>Precursores del pensamiento administrativo de Norteamérica....</i>	76
C) <i>Woodrow Wilson..</i>	78
D) <i>Frederik Winslow Taylor</i> ..	80
E) <i>Francisco Goodnoui</i>	82
F) <i>Guillermo Willoughby</i>	85
G) <i>La administración pública norteamericana a la mitad del siglo XX ..</i>	86

CAPÍTULO III

EL ESTADO, LA CONSTITUCIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3.1. El Estado y su constitución como determinantes de las funciones del mismo y consecuentemente de la administración pública	89
3.2. El constitucionalismo mexicano y los fines del Estado moderno	97
3.3. Marco jurídico del ejercicio de la administración pública	107
3.4. Complejidad creciente de la administración pública. El estado policía. El estado planificador	110
3.5. Continuidad y terminación de políticas en administración pública y coordinación de políticas públicas. Política-económica, eco-norma política	113
3.6. La administración pública en los cambios sociales.....	114

CAPÍTULO IV

PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA ADMINISTRACIÓN

4.1. El proceso administrativo	118
4.2. Planeación	120

4.3. Organización	126
4.4. Dirección		130
4.5. Control.....		134
4.6. La coordinación		134
4.7. Evaluación		140

CAPÍTULO V

EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

5.1. El ejercicio de la función pública y la administración de persona!.....	143
A) <i>El nombramiento del seruuolr público.....</i>	152
B) <i>Del nombre de los servidores públicos.....</i>	154
5.2. La formación profesional de administradores públicos en México. Profesionalización y empleo público. Formación de cuadros directivos. Evaluación del empleo público	155
5.3. El servicio civil de carrera.....	156
5.4. Reflexiones sobre la carrera profesional del servidor público	159
5.5. Gestión pública y la administración de personal en período de restricción de recursos económicos	162
5.6. La administración hacendaria en México. Las tareas típicas de la soberanía o funciones clásicas del Estado liberal.....	164

CAPÍTULO VI

LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA ESTATAL EN MÉXICO

6.1. La administración financiera estatal en México	169
6.2. Régimen jurídico de la administración financiera estatal en México	178
6.3. Metodología para el estudio del financiamiento y reforma de la administración pública en México	179
6.4. Proceso administrativo para la planeación económica en México	181
6.5. La deuda pública en México	182
6.6. Administración de la deuda pública externa.....	185
6.7. Inversión extranjera.....	185

CAPÍTULO VII

TÉCNICAS Y PROCESOS BÁSICOS DE LA ADMINISTRACIÓN

7.1. El proceso decisorio en la administración pública	189
7.2. Metodología y técnicas de la investigación para la organización de la administración pública	190
7.3. La información documental en el ámbito de la administración pública. Centrosde documentación ;.....	192
7.4. Manuales administrativos, Circulares, Decretos y Acuerdos	196

7.5. La modernización de la administración pública. El enfoque sistemático de la administración	197
---	-----

CAPÍTULO VIII

ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

8.1. Marco jurídico de la administración pública federal.....	203
8.2. La administración pública federal centralizada	204
8.3. La administración pública federal desconcentrada.....	206
8.4. La administración pública federal paraestatal	207
A) <i>La descentralización pública por región</i>	208
B) <i>La descentralización pública por servicio</i>	208
C) <i>La descentralización pública por colaboración</i>	209
D) <i>La empresa de participación estatal. Naturaleza jurídica de la empresa pública. Evolución y control de la misma</i>	210
E) <i>Instituciones Nacionales de Crédito, Organismos Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas.</i>	213
F) <i>Los fideicomisos.....</i>	213

CAPÍTULO IX

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, DE LAS ENTIDADES FEDERADAS Y DE LOS MUNICIPIOS

9.1. La administración pública del Distrito Federal. Su marco jurídico..	215
9.2. La administración pública centralizada del Distrito Federal.i....	218
9.3. La administración pública desconcentrada del Distrito Federal	219
9.4. La administración pública paraestatal del Distrito Federal.....	221
A) <i>La descentralización</i>	221
B) <i>Empresas de participación estatal mayoritaria..</i>	222
C) <i>Fideicomisos.....</i>	223
9.5. La administración pública de las entidades federadas. El Estado de México, Su marco jurídico	225
9.6. La administración pública centralizada de las entidades federadas.	225
9.7. La administración pública desconcentrada de las entidades federadas	226
9.8. La administración pública paraestatal de las entidades federadas....	227
A) <i>La descentralización..</i>	227
B) <i>Empresas de participación estatal..</i>	227
C) <i>Fideicomisos</i>	228
9.9. La administración pública de los municipios. Su marco jurídico	228
9.10. La administración pública centralizada de los municipios	232
9.11. La administración pública deseancetrada de los municipios....	233
9.12. La administración pública paramunicipal de los municipios	234
A) <i>La descentralización /.....</i>	235
B) <i>Empresas de participación municipal mayoritaria</i>	235
C) <i>Fideicomisos</i>	235

CAPÍTULO X

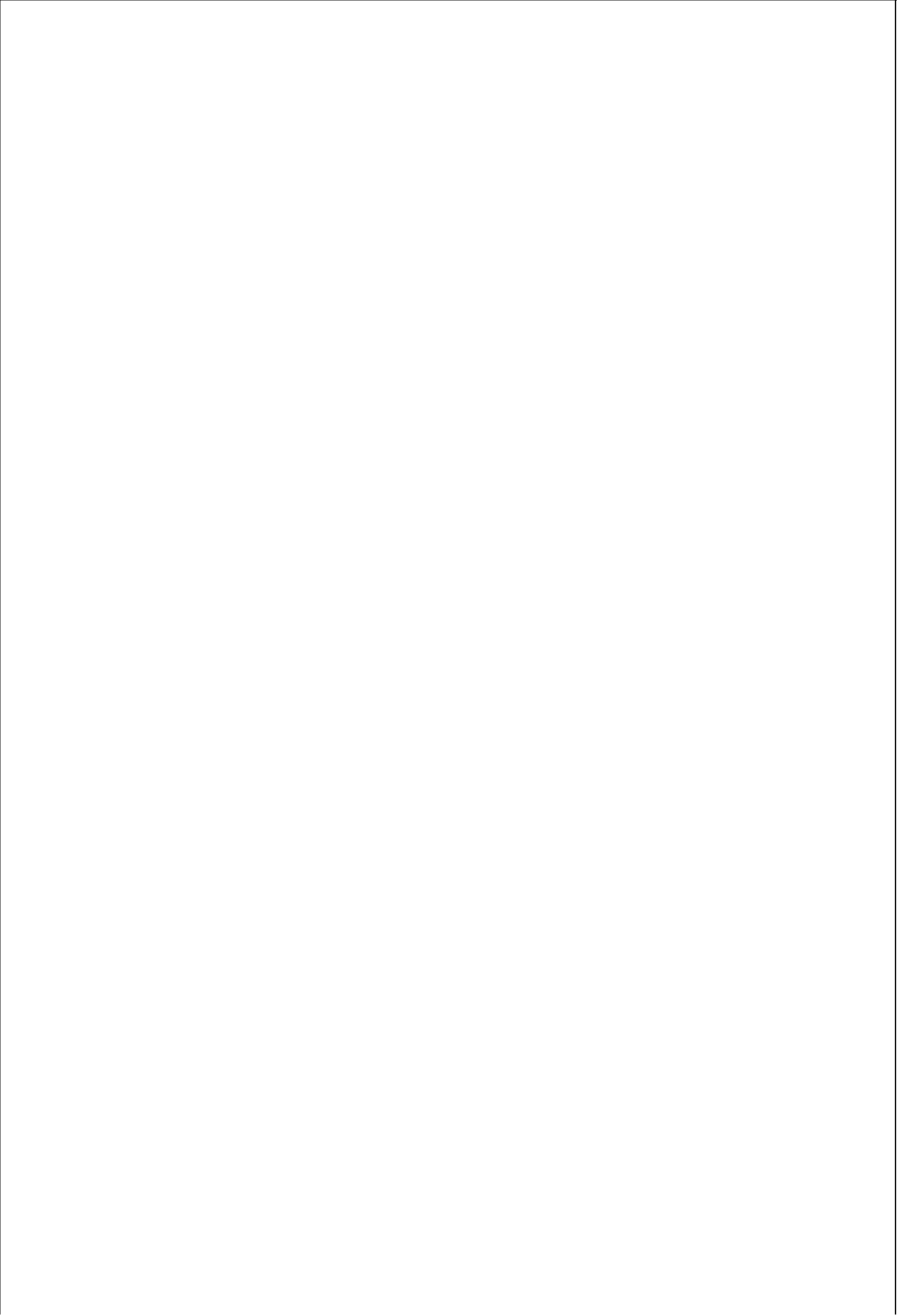
LA ADMINISTRACIÓN ECOLÓGICA.

10.1. Marco jurídico de la administración ecológica en México	237
10.2. El derecho internacional en materia ambiental. Introducción al estudio de la legislación ambiental	239
10.3. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Evaluación del impacto y riesgo ambiental en el mismo	242
10.4. Aplicación de la ciencia y la tecnología para el mejoramiento ambiental. El sector y la salud ambiental en México.....	243
10.5. Análisis de la problemática ambiental e introducción al desarrollo sustentable. Tecnologías para el control de contaminantes atmosféricos. El aire y la contaminación de la atmósfera.....	245
10.6. La administración ambiental, el control de tratamientos de materiales peligrosos y tóxicos. El suelo. Los materiales y residuos peligrosos	246
10.7. El agua, su contaminación y los sistemas acuáticos. Tecnologías para el tratamiento de aguas	247

CAPÍTULO XI

LA REFORMA ADMINISTRATIVA

11.1. La reforma de la administración pública federal.....	252
11.2. La reforma de la administración pública federal centralizada.	253
11.3. La reforma de la administración pública federal desconcentrada .	258
11.4. La reforma de la administración pública federal paraestatal....	258
11.5. La reforma de la administración pública de las entidades federadas. El Estado de México	261
11.6. La reforma de la administración pública centralizada de las entidades federadas	262
11.7. La reforma de la administración pública desconcentrada de las entidades federadas	262
11.8. La reforma de la administración pública paraestatal de las entidades federadas	263
11.9. La reforma de la administración municipal en el Estado de México.....	263
11.10. La reforma de la administración municipal centralizada	264
11.11. La reforma de la administración municipal desconcentrada....	265
11.12. La reforma de la administración paramunicipal	265
11.13. La reforma de la administración del Distrito Federal.....	265
BIBLIOGRAFÍA	267



CAPITULO 1

CONCEPTOS Y DEFINICIONES BÁSICAS

SUMARIO: 1.1. La administración.-1.2. La ciencia de la Administración Pública.-1.3. La ciencia de la Administración Privada.-1.4. La ciencia de la Administración Pública y su relación con otras disciplinas.-1.5. La ciencia política y la administración pública.

1.1. LA ADMINISTRACIÓN

Según el pensamiento romano, tratar de formular una regla o definición es peligroso, porque ello obliga a tenerla como tal, aun cuando pueda significar problemas. Sin embargo, considero que proporcionar la definición del ser u objeto materia de estudio, es indispensable en los libros de carácter docente, porque en esencia, de acuerdo con la lógica, definir es dar la mejor respuesta a la pregunta ¿Qué es esto? La respuesta requerida puede comprender los tres ámbitos de las definiciones conocidas: la nominal o etimológica, la conceptual o lógica y la real. La primera, como su nombre lo indica nos conduce al conocimiento del ser que se define, a través del significado gramatical o semántica de las palabras que la componen, y aunque es, en varias ocasiones el paso obligado para llegar a la definición lógica, no siempre lo es, pues ésta deberá comprender en todo caso el género próximo y la diferencia específica que permitirán la tipificación del ser que se define, e inclusive, su diferenciación con otros seres semejantes. De aquí que la verdadera preocupación científica está comprendida en la ambición de buscar y proporcionar la definición lógica del ser u objeto que se define. La definición real, proporciona elementos de la realidad que circunstancialmente se presentan en torno al objeto a definir, pero que no son necesarios e inherentes al mismo, por lo cual, la definición real excede los propósitos científicos.

En consecuencia, partiré de la definición etimológica de *administración* y de *ciencia de la administración* para formular la definición buscada que es la mejor respuesta a las preguntas ¿*Qué es la Administración?*, ¿*Qué es la Administración Pública?*, etc.

El término administración deriva de la palabra latina *administratio, onis, administratōne*, cuyo significado es *administrar* que está compuesto de los vocablos *ad y ministrare* que quiere decir servir, En tales coridi-

ciones, gramaticalmente a la administración se le puede definir como la actividad consistente en servir o prestar servicios. El Diccionario de la Lengua Española, equivalente a la Real Academia Española, proporciona lo que llama definición activa, contenciosa, de justicia, diocesana, militar, municipal, proporcionando también otros significados en relación con la misma. A la primera la define como acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes, para la conservación y fomento de los intereses públicos, al resolver las reclamaciones a que de lugar lo mandado. Esta definición etimológica, es como todas las de su tipo, simplemente el primer paso para llegar a la definición lógica que enmarque el género próximo y la diferencia específica de la misma.

La actividad estatal que hoy conocemos con el nombre de "Administración" o "Ciencia de la Administración" tiene antecedentes que se ubican en tiempos remotos de la humanidad, pues en efecto, tan pronto como ésta concibió la posibilidad y necesidad de la vida comunitaria y advirtió las ventajas que implican vivir aprovechando los servicios de sus semejantes y al mismo tiempo servirles, dio advenimiento a la administración.

Lourdes MÜNCH GALINDO y José GARCÍA MARTÍNEZ respecto a la definición de *administración* transcriben las de algunos autores, entre otras las siguientes:

"Isaac GUZMÁN VALDIVIA. Es la dirección eficaz de las actividades y la colaboración de otras personas para obtener determinados resultados".

José A. FERNÁNDEZ ARENA. Es una ciencia social que persigue la satisfacción de objetivos institucionales por medio de una estructura y a través del esfuerzo humano coordinado".

"Elementos del concepto".

"Si se analizan detenidamente las anteriores definiciones, se puede observar que todos los autores concuerdan, de una u otra manera, en que el concepto de administración está integrado por los siguientes elementos:

1. *Objetivo.* Es decir, que la administración siempre está enfocada a lograr fines o resultados.
2. *Eficacia.* Consiste en lograr los objetivos satisfaciendo los requerimientos del producto o servicio en términos de cantidad y tiempo.
3. *Eficiencia.* Se refiere a "hacer las cosas bien". Es lograr los objetivos garantizando los recursos disponibles al mínimo costo y con la máxima calidad.
4. *Grupo social.* Para que la administración exista, es necesario que se dé siempre dentro de un grupo social.
5. *Coordinación de recursos.* Para administrar, se requiere combinar, sistematizar y analizar los diferentes recursos que intervienen en el logro de un fin común.
6. *Productividad.* Es la relación entre la cantidad de insumes necesarios para producir un determinado bien o servicio. Es la obtención de los

máximos resultados con el mínimo de recursos, en términos de eficiencia y eficacia".

Yenseguida manifiestan: "Con los anteriores elementos es posible emitir una definición integral de la administración:

*"Proceso cuyo objeto es la coordinación eficaz, y eficiente de los recursos de un grupo social para lograr sus objetivos con la máxima productividad".*¹

Respecto a la ciencia de la administración pública, Ornar GUERRERO dice: "La ciencia de la administración pública es una de las disciplinas que, con mayor dignidad, cuenta en su haber con pergaminos nobiliarios de antigüedad académica. Su origen se remonta a los principios del siglo XVIII, cuando los soberanos de Prusia establecieron las primeras cátedras de enseñanza científica de los quehaceres administrativos, para los servidores del Estado".

"Desde entonces, la ciencia de la administración ha sido materia de estudio y reflexión, aunque es cierto que la improvisación y el olvido han provocado que nuestra disciplina se haya extraviado más de una vez, al grado que algunos piensen que ni tiene pasado, ni su objeto de conocimiento tiene el rigor de una ciencia. Entre aquello que se perdió se encuentran las *ciencias camerales* o ciencias de la administración del Estado absolutista y de cuyo dramático extravío se llegó a pensar que habían precedido a la economía, no a la ciencia de la administración".

"Durante el siglo XIX, la ciencia de la administración volvió a perderse, aunque parcialmente, lo que indujo a ciertas personas a crear "nuevas ciencias de la administración". a principios del siglo XX y a otras más, extraordinariamente ingenuas, a creer en ellas. Fue este el tiempo en que se consagró el gerencialismo y luego los estudios sobre las organizaciones, que supieron acomodarse temporalmente en el hueco dejado por la ciencia de la administración".

"Pero en los tiempos actuales las cosas han cambiado y, una vez que la ciencia de la administración ha recuperado su identidad y autenticidad, las modas intelectuales del presente han comenzado a ser desplazadas. Hoy día, los países del mundo vuelven a interesarse en el estudio de la actividad estatal y la ciencia de la administración ocupa de nuevo el sitio que le corresponde".²

Es evidente que desde el siglo XIX hubo tendencias importantes para constituir a la administración como la *Ciencia de la Administración*, tarea que dio resultados positivos, puesto que la misma, reúne los requisitos para ser considerada como tal, pues *tiene un objeto, un fin y métodos propios*, que le hacen obtener la calidad de *Ciencia*. El objeto es la materia que estudia dicha ciencia, es decir, los fenómenos, prácticas,

¹ Lourdes Muxen GALINDO y José GARCÍA MARTÍNEZ, *Fundamentos de Administración*, 51 ed. . EdilOriental Trillas, S.A. de C.V. • México. 1995. págs. 23-24.

² Ornar GUERRERO OROZCO, *La Teoría de la Administración Pública*, Colección Textos Universitarios en Ciencias Sociales, Harla, S.A. de C.V., México, 1986, pág. 2.

técnicas, esfuerzos que le permiten elaborar sus principios. Su fin está constituido por las reglas o principios que se obtienen mediante el uso de los métodos adecuados, que son los procedimientos por medio de los cuales se conoce y depura el material y se elaboran los principios correspondientes de esta ciencia.

En virtud de la materia u objeto de la *Ciencia de la Administración* se deduce que es una ciencia social y para probarlo o confirmarlo aclararé que la diferencia esencial entre las ciencias sociales, culturales, normativas, teleológicas, etc. y las ciencias de la naturaleza, causales o fácticas, consiste en que mientras en las primeras el hombre a través de su conducta es protagonista de las mismas, y su hacer y quehacer determinan en muchas ocasiones su contenido, en las ciencias naturales o causales, por el contrario, el hombre solamente se limita a ser un espectador de los fenómenos y de las leyes de la naturaleza, que son fatales e inevitables, por lo cual el ser humano únicamente se limita a observarlas, conocerlas, interpretarlas y aplicarlas o valerse de las mismas para realizar las actividades que, inclusive, pueden tener el carácter de científicas.

Las ciencias están clasificadas o separadas en los dos grandes grupos que he mencionado y que los diferentes autores que tratan de las mismas les dan el nombre que ellos estiman conveniente, pero en esencia corresponden a cualquiera de los dos grupos ya citados y también es natural que en las ciencias respectivas se utilicen los métodos idóneos para llegar al conocimiento, bien sea el método racionalista, llamado también deductivo, apriorístico o sintético, o bien, el método empirista conocido también, por su modo de operar, como método analítico o método a posteriori; es decir, para llegar al conocimiento lo hacemos a través de la razón o de la experiencia, pero también puede suceder que lo hagamos por medio de ambas, por lo cual debe afirmarse que los métodos más que excluirse se complementan, y que el uso del método está en razón directa de la ciencia de que se trata, ya que está determinado por la materia u objeto de la misma.

Sobre el método de las ciencias sociales, Félix KAUFMANN sostiene que, "las dificultades capitales de los análisis metodológicos de las ciencias sociales tienen su origen en la extraordinaria riqueza de problemas que se cruzan y enredan entre sí. Mientras que en los estudios similares de la lógica, de la matemática y de la física teórica nos encontramos, por lo general, con un número bien limitado de cuestiones y podemos divisar, por lo menos a trechos cortos, el camino a seguir, en las ciencias sociales nos encontramos con el espectáculo confuso de innumerables caminos que se pierden en el infinito".³

En efecto, la problemática de la metodología de las ciencias sociales debe entenderse en razón directa de la importancia de su contenido, que son las relaciones e interrelaciones humanas que están determi-

³ Félix KAUFMANN, *Metodología de las Ciencias Sociales*, Editora Nacional, México. 1976, pág. 1.

nadas no solamente por razones de normación, sino también de motivación y que en consecuencia, los puntos de partida para llegar al conocimiento propuesto son variables, pero más cambiantes aun son los recorridos que se tienen que hacer para llegar a los propósitos planteados y que en múltiples ocasiones intervienen factores que dificultan la llegada rectilínea al fin o propósito buscado, pero esta circunstancia no debe causar desilusión o desánimo en la investigación de las ciencias sociales, sino por el contrario representa un reto a la inteligencia humana para tratar de conocer la problemática que determina la conducta de la humanidad, en las distintas sociedades y en las circunstancias particulares e históricas que se presentan.

Las ciencias sociales no pueden proporcionar respuestas precisas y uniformes en todos los casos porque su materia la constituyen acciones, interacciones y actividades humanas en las cuales nunca se da el principio de la fatalidad como sucede en las ciencias naturales o causas en las cuales las respuestas siempre son las mismas, de manera que al conocer la causa ya se pueden determinar los efectos que ésta producirá y a la inversa, conocidos los efectos se puede indagar, de manera inequívoca, cuales fueron las causas que la produjeron.

Por todas las razones expuestas es evidente que la *Ciencia de la Administración*, es una ciencia social y por lo tanto no es una ciencia exacta, pero sus principios y reglas son firmes y precisas y están enmarcadas en el rigor científico. Respecto a la administración Wilburg JIMÉNEZ CASTRO la define de la siguiente manera "*Administración es una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo, a través de los cuales se puedan alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr*".⁴ El propio autor proporciona también la siguiente definición: "*La administración es un conjunto de conocimientos y de investigaciones que tiene sus propios principios y permite obtener conclusiones confiables y susceptibles de adquirir carácter unitario y general*".⁵

Con el material expuesto, me permito definir a la administración de la siguiente manera: "*Es la actividad estructurada, ordenada y organizada que llevan a cabo las autoridades correspondientes del gobierno o de alguna institución u organismo particular, para que mediante las leyes, reglas, principios y técnicas respectivas, y del esfuerzo cooperativo se satisfagan las finalidades colectivas que le han sido encomendadas, y que individualmente no pueden ser satisfechas*".

1.2. LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Ciencia de la Administración Pública es una ciencia social que tiene por objeto la actividad del órgano ejecutivo cuando se trata de la

⁴ Wilburg JIMÉNEZ CASTRO. *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*, 1ª reimp. • Editorial Lirnusa, S.A. de C.V., Noriega Editores, México, 1992, **pág.24**.

⁵ Wilburg JIMÉNEZ CASTRO, *Ob. cit.*, **pág. 29**.

realización o prestación de los servicios públicos en beneficio de la comunidad, buscando siempre que su prestación se lleve a cabo de manera racional a efecto de que los medios e instrumentos de la misma se apliquen de manera idónea para obtener el resultado más favorable por el esfuerzo conjunto realizado.

Alejandro CARRILLO CASTRO define a la administración pública como *"el sistema dinámico -integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales- a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada"*.⁶

Es comúnmente aceptado que la Administración Pública se lleva a cabo mediante las actividades que tienen el siguiente contenido: a) Mantener el orden público; b) Satisfacer las necesidades de la población y c) Conducir el desarrollo económico y social, partiendo siempre de la base jurídica de que el acto administrativo se realiza bajo un orden jurídico, que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas particulares y concretas, y que en un Estado de derecho toda la actividad administrativa está determinada por el principio de legalidad a que se refiere el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, es decir, que todos los actos de la administración pública deben estar señalados por la Ley, puesto que de otra manera serían anticonstitucionales, de ahí que es cuestionable la opinión de quienes sostienen que la realidad de la actividad administrativa avanza más rápidamente que las leyes y que por tanto la primera, puede señalar los derroteros y cambios de las segundas. Tal criterio opera si se trata de hechos y realidades sociales que tipifican conductas que posteriormente estarán comprendidas en las leyes, pero que tal situación no puede aceptarse como válida respecto a la actividad administrativa, considerándola como antecesora del ordenamiento legal.

También se considera a la administración pública como un esfuerzo racional del gobernante para cumplir con los compromisos adquiridos con la ciudadanía, y a la vez, como una disciplina académica que utiliza el método científico para la búsqueda de soluciones a los problemas que se generan con motivo de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y a ella corresponde la tarea de manejar/y administrar el patrimonio del Estado, de acuerdo con las leyes de la materia, para la satisfacción de las necesidades colectivas, debiendo buscar en todo caso un equilibrio de la situación financiera del mismo a través del gasto e ingreso público.

La administración pública tiene los mismos o semejantes problemas estructurales y funcionales de una organización privada, aun

⁶; Alejandro CARRILLO CASTRO, *La Reforma Administrativa en México*, Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reforma de la Administración Pública (Una Propuesta). 1^{ed.} Miguel Ángel Porrúa, S.A., Librero-Editor. México, 1988, pág. 27.

cuando sus características siempre permitirán diferenciarla de ésta. La administración pública, transforma los insumos en productos y tales son: los recursos humanos, financieros, materiales, políticos, tecnológicos y de poder, mediante el proceso de decisión.

Se debe aceptar que a lado de la Ciencia de la Administración Pública existe la Ciencia de la Administración Privada y que ambas tienen características comunes, pero también principios, reglas y objetivos que les distinguen y separan.

De lo expuesto se deduce que la Ciencia de la Administración Pública se refiere solamente a la actividad de uno de los órganos del Estado: al ejecutivo o administrativo.

La Administración Pública es una ciencia que se va consolidando firmemente pero que siempre estará relacionada estrechamente ligada con la Ciencia Política, y en términos de expresión normal se hablará siempre de la relación existente entre la política y la administración, aceptando la mayoría de autores que la política es la ciencia que se refiere a toda la actividad estatal con sentido deontológico, en tanto que, la Administración Pública se refiere solamente a una parte de la actividad estatal enmarcada fundamentalmente en la prestación de los servicios públicos. Representa la actividad de uno de los órganos originarios del Estado: el ejecutivo, es la concreción de la voluntad del poder político, por lo cual, la administración no puede ni debe considerarse como un fin en sí mismo, sino el medio o instrumento a través del cual el Estado satisface las necesidades de su población llevando a cabo los servicios públicos que requiere la comunidad y todas las tareas que benefician a la misma y justifiquen su existencia a través de la historia.

El Estado realiza una actividad, que es la que el hombre históricamente le ha encomendado, y ella varía, en consecuencia, a través del tiempo, del espacio y de los sistemas políticos, pues mientras en el Estado liberalista clásico la actividad de éste, sobre todo en el aspecto económico, era menor que la del Estado intervencionista y todavía más reducida que la del totalitario, pero se debe reconocer que el Estado neoliberal o liberal de finales del siglo XX tiene una intervención muy importante y variable que está muy por encima de la que tenía el Estado liberal clásico.

A la actividad que realiza el Estado se le han dado distintos nombres, tales como: atribuciones, funciones, facultades, cometidos, servicios públicos, prerrogativas, etc. Considero que los nombres correctos para designar a la actividad estatal son: atribución y función, aceptando el significado que ambas le da el Dr. Gabino FRAGA, es decir, a la atribución como el contenido de la actividad del Estado y a la función como la forma en que se realiza esa actividad, sosteniendo que las funciones deben ser consideradas, además, desde el 'punto de vista formal y material, el primero cuando se refiere al órgano que realiza la

función y el segundo cuando se atiende al contenido de la misma. El significado de atribución y función expuesto es contrario al expresado por el del Dr. Andrés SERRA ROJAS que se apoya en el criterio de Benjamín VILLEGAS BASAVILBASO para quienes la atribución representa la forma de la actividad estatal y la función el contenido de la misma.

Las funciones tradicionales del Estado son tres: la legislativa, la ejecutiva y la judicial, a las que agregaré la función social del Estado que a partir de la segunda década del siglo XX ha tomado gran auge. A través de estas funciones estatales se realiza toda la actividad del Estado de contenido múltiple y de una riqueza extraordinaria para satisfacer las necesidades de una sociedad permanentemente evolutiva que asigna al Estado nuevas atribuciones.

Las denominaciones expresadas no son unánimemente aceptadas por los teóricos de la Política, de la Teoría del Estado, de los del Derecho Administrativo y de la Administración Pública. Así por ejemplo, León DUGUIT y sus seguidores, a la actividad del Estado la identifican con el servicio público. Considero que ésta denominación no es muy afortunada, puesto que no toda la actividad estatal es servicio público y tampoco éste es realizado únicamente por el Estado, ya que también lo pueden llevar a cabo los particulares mediante actos de concesión o autorización, sin embargo, debe reconocerse la importancia del servicio público en la definición de la administración, aunque no siempre se use este nombre.

Sobre las funciones del poder público León CORTIÑAS-PELÁEZ dice: "En un intento por superar las confusiones terminológicas tan frecuentes entre los cultivadores de la ciencia de la administración y del derecho administrativo, parece importante contribuir previamente aquí a un deslinde, lo más preciso posible, de ciertas nociones capitales. En este sentido séanos permitido hacer referencia a los conceptos de función del Poder Público, de Poder del Estado, de facultad y de cometidos del Poder Público..... "Genéricamente la función del Poder Público es una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico"... "la función administrativa es la única que no puede contentarse con la simple emisión de actos jurídicos, pues su plenitud exige la ejecución de los mismos mediante operaciones materiales"... "las facultades son poderes jurídicos específicos de que están dotados los órganos de la administración pública para el cumplimiento de los respectivos cometidos..... "mientras las funciones constituyen una categoría abstracta y universal, válida para todos los países y para todas las épocas; los cometidos, por el contrario constituyen una categoría concreta y particular, que puede variar según el "genio propio" de cada país y de, cada circunstancia **histórica**"... "llamamos cometidos esencia-

les a estas tareas concretas, en función administrativa y mediante actos de autoridad o imperio, insusceptibles de toda concesión a los particulares, en régimen estricto de derecho público, y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellas en calidad de súbditos".

Todo lo expuesto por el autor citado lo lleva a cabo para tratar de demostrar que el término "*cometidos*" es el indicado o el adecuado para ser utilizado como el contenido de la actividad de la administración pública desechando los otros términos que han quedado mencionados por los motivos que él menciona. Sin embargo, considero que la palabra atribuciones del Estado es el indicado porque se refiere al contenido de la múltiple y riquísima actividad estatal enmarcada dentro de las facultades, funciones y atribuciones del órgano ejecutivo o administrativo que tiene como tarea específica y fundamental la de llevar a cabo la función administrativa no solamente considerada desde el punto de vista formal, sino también desde el punto de vista material y que comprende a todas las actividades que los autores en cita llaman cometidos, pero que en nada cambian el contenido de la actividad administrativa formal y materialmente hablando, que representa el contenido del órgano llamado administración pública.

Como ya quedó expuesto entre la Política y la Administración Pública existe un vínculo indisoluble, puesto que la primera proporciona los principios fundamentales sobre los cuales se llevan a cabo las actividades de la segunda, pues dentro del proceso político se discuten los objetivos y se establecen las prioridades de esas actividades, atendiendo a "los criterios derivados de la ideología, de la importancia de las necesidades y de los recursos con que se cuentan para realizar a través de la administración los proyectos determinados por la política.

Respecto al político, que es la persona que crea, sistematiza, interpreta y expresa la política, el Licenciado Jesús REYES HERÓLES, manifestó en diferentes ocasiones, en discursos, conferencias o coloquios que: "Es el político quien con su saber, con su experiencia, en su arte o en su ciencia si se quiere, le pude decir al técnico lo que es posible realizar y lo que no es posible; las resistencias que hay que vencer para una modificación o transformación; cuando avanzar y cuando detenerse; los riesgos de la inmovilidad y del avance. Es el político quien explica a las colectividades cómo, cuándo y en que forma satisfacer sus necesidades, como sortear peligros y asechanzas, como adoptar medidas que pueden ser contraproducentes a lo que con ella se busca. La profesión del político es la sensibilidad para pulsar lo que una colectividad quiere y lo que uno quiere; para armonizar intereses total y fragmentariamente contrapuestos, cuando las consecuencias de su choque se pueden traducir en perturbación, transtorno, retroceso; es el político profesional al quien con la cabeza y el carácter ayuda a las colectividades a moldear las duras y resistentes realidades. Por ser así, es lo que la

existencia de una clase política es factor decisivo para la estabilidad y el progreso de los pueblos."

y agrega: "Hagamos más, mucha más política; hagamos mejor política".

"Si logramos que triunfe la fuerza de la política sobre la política de la fuerza, habremos conseguido una victoria para México".

El Administrador Público es la persona que lleva a cabo los proyectos y programas, planes y esquemas señalados por el político, o para decirlo en forma impersonal y con intenciones de incursionar en el campo científico, la Ciencia Política formula los proyectos, diseña los esquemas y perfila los principios fundamentales, determinados por las aspiraciones sociales, en tanto que la Ciencia de la Administración Pública lleva a cabo las actividades, jurídicas, intelectuales y materiales que concretiza las posibles satisfacciones de las necesidades de la sociedad.

En México se da el caso de que el político y el administrador están representados por la misma persona, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que es al mismo tiempo Jefe del Estado y del Gobierno y que como tal es el que realiza las actividades políticas más importantes de la Federación y al mismo tiempo en su calidad de titular del órgano Ejecutivo de la Unión, es el Jefe o Titular de la Administración Pública Federal, coincidencia que evita problemas por la disputa de poder. Lo mismo puede afirmarse de los Gobernadores de los Estados de la Federación que encarnan al mismo tiempo los papeles más elevados de la política y de la administración de sus entidades federadas.

Respecto a los Municipios corresponde a los Ayuntamientos llevar a cabo las actividades políticas de los mismos, en tanto que el Presidente Municipal, es el ejecutor de los acuerdos de éstos, el Administrador Municipal por excelencia, aun cuando debe reconocerse que en varias ocasiones realiza actividades de índole política.

Se afirma que en nuestro país de 1821 a 1854 se vivió en la etapa de mucha política y poca administración, de 1854 a 1874 en la época de la definición política y administrativa y de 1876 a 1910 se vivió con el criterio de mucha administración y poca política.

Debe concluirse en este aspecto en el sentido de que la política determina y señala los derroteros y caminos por los que debe marchar la Administración Pública.

En virtud del contenido de la teoría de la Administración Pública, projongopara la misma la siguiente definición, considerando que ésta responde a las exigencias de la lógica:

La Teoría de la Administración Pública es una ciencia de carácter social, que fundándose en los principios del Derecho Constitucional y del Administrativo, formula los suyos propios a efecto de cumplir con los proyectos, programas, planes y aspiraciones elaborados por la Ciencia Política, para concretarlos por medio de actos jurídicos y materiales, en el marco de la función ejecutiva, para

la satisfacción de las necesidades comunitarias a través de los servicios públicos, atribuciones, tareas, encomiendas o cometidos que corresponden a las facultades que la ley le otorga a los órganos que la realizan.

1.3. LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PRIVADA

A lado de la administración pública existe la administración privada, y si bien es cierto que la primera se ha constituido por méritos propios en un largo proceso histórico como Ciencia de la Administración Pública, cuyo contenido está determinado por la actividad de uno de los órganos fundamentales del Estado: el ejecutivo o administrativo, también es cierto que la Administración Privada se ha formado como ciencia, teniendo sus principios y reglas, así como, objeto, fin y métodos propios. Es evidente que la Ciencia de la Administración Pública se ha visto enriquecida con el pensamiento de teóricos de la Política, del Derecho Administrativo y de la Ciencia de la Administración Pública, pero también la administración privada lo ha hecho, aunque en menor grado que la administración pública, lo que resulta comprensible puesto que la primera abarca una parte importantísima de la actividad estatal, aun cuando debe reconocerse la existencia de una enorme cantidad de libros relativos al estudio de algún aspecto concreto de la administración privada.

La Administración Privada está íntimamente vinculada con la administración pública, puesto que ésta siempre podrá cumplir con sus atribuciones, facultades o cometidos mediante el caudal de recursos, fundamentalmente económicos que solamente puede obtener de los particulares e innegablemente se puede afirmar que los más importantes y poderosos contribuyentes al ingreso o erario estatal, son algunos particulares, las empresas, organismos, etc., es decir, personas físicas y morales que realizan o intervienen en los distintos aspectos de la administración privada, por lo que debe aceptarse que una excelente administración privada enriquece a la administración pública, pues sería imposible concebir a ésta rica, vigorosa y próspera al lado de una administración privada carente de iniciativa, de recursos y solvencia moral, técnica, científica y económica.

Por lo expuesto en los párrafos que anteceden se tratará en algunas partes de este libro varios temas que atañen fundamentalmente a la administración privada, pero considero que deben estudiarse por las relaciones e importancia que tienen, en el campo de la ciencia de la administración pública, y que en muchas ocasiones se derivan de ésta.

Respecto a la Administración Privada, también es una ciencia social que debe respetar al orden constitucional, pero sus reglas y principios no tienen la inflexibilidad de los de la administración pública, ya que varían en períodos mucho más cortos, obedeciendo a las circunstancias que le impone la merca-

dotecnia, pero aun así su estructura y organización es importante para el logro idóneo de sus cometidos.

Aun cuando considero que es difícil dar una definición de la *Teoría de la Administración Privada* que cumpla en plenitud con los requisitos de la lógica, formulo la siguiente:

Es una ciencia social que en ocasiones se auxilia de conocimientos técnicos, y cumpliendo con el orden constitucional y reglamentario que del mismo se deriva, forma sus principios, reglas y normas a efecto de aprovechar el esfuerzo cooperativo y coherente del personal humano, recursos materiales y científicos para lograr que con el mismo se incremente la productividad y la producción de una empresa que labora bienes para la satisfacción de las necesidades colectivas, con carácter especulativo.

1.4. LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA y SU RELACIÓN CON OTRAS DISCIPLINAS

Es natural reconocer que la *Ciencia de la Administración Pública* tenga relaciones con varias ramas del Derecho, fundamentalmente con el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo, pues la administración tiene su origen en la Constitución, que en este aspecto crea y estructura el ser del Estado, del cual el órgano administrativo y consecuentemente, la administración pública es una parte importante, señalando las formas en que debe realizarse, así como su naturaleza; en tanto que el derecho administrativo señala los cauces y las condiciones en que se realiza la administración pública; ésta también tiene relación con casi todas las ciencias sociales, de las cuales debe aprovechar sus principios, que ha elaborado en forma autónoma, respetando tales reglas y principios sin que la validez de los mismos sea materia de discusión en la ciencia de la administración pública, puesto que solamente puede aprovechar los principios y reglas de otras ciencias para aplicarlos, de la misma manera que las otras ciencias sociales pueden utilizar los principios de la Ciencia de la Administración Pública, que se relaciona también con las técnicas que le auxilian.

En los siguientes incisos se mencionarán las relaciones de la Ciencia de la Administración con el Derecho, las Ciencias y las Técnicas auxiliares:

a) *La Ciencia de la Administración Pública tiene íntima relación con varias ramas del Derecho, como el constitucional, al cual está supeditada y nunca debe contravenir, puesto que la Constitución y el Derecho constitucional determinan la naturaleza, organización, funcionamiento, fines y justificación del Estado, lo que significa la determinación de las atribuciones y funciones del órgano que lleva a cabo la Administración Pública.*

Especial importancia tiene la relación que existe entre *la ciencia de la administración pública y el Derecho Administrativo*, tanto en su tronco original, como en sus distintas ramas especializadas. En efecto, las tareas y encomiendas concretas de la administración pública no pueden contravenir las disposiciones del derecho administrativo, puesto que siempre deben estar fundadas en éstas y en realidad solamente desarrollan el contenido de la función administrativa, concretándola en los casos particulares que las propias leyes determinan. En menor escala la administración pública tiene relación con otras ramas del derecho, pero en todos los casos su relación es importante, pues la administración pública siempre está sujeta a varias ramas del Derecho, como el fiscal, el laboral, el mercantil, el financiero y otros, y por supuesto tal relación existe entre la administración privada y las ramas del Derecho citadas.

Nunca debe olvidarse que la administración pública, en un Estado de derecho jamás puede estar alejada del derecho administrativo, pues éste representa el aspecto normativo de la misma que le sujeta y determina de manera ineludible y permanente.

Es cierto que dos de los teóricos más importantes de *la ciencia o la teoría de la administración*: Carlos Juan Bautista BONNIN en Francia y Lorenzo VaN STEIN en Alemania, y el seguidor inmediato de su pensamiento, especialmente del primero, Francisco Javier DE BURGOS, en España, en su afán de fundar los principios y naturaleza de lo que hoy conocemos como la ciencia de la administración pública y de constituir la como una ciencia autónoma con características especiales y perfectamente definidas, en cierto modo se olvidaron del aspecto normativo de la misma, es decir, del Derecho Administrativo, o lo pasaron a segundo término.

Corresponde a otros autores tipificar y descubrir al Derecho Administrativo señalando la importancia que tiene en la realización de la actividad del Estado relativa a la administración pública. Así por ejemplo, como ya quedó expuesto y se repetirá, en Francia, es LAFERRIERE, Presidente del Consejo de Estado Francés, el precursor más importante del Derecho Administrativo, en tanto que su fundador y padre del mismo es León DUGUIT, al que le siguen Gastón JÈZE, BONNARD, etc. En Alemania hacen hincapié en la importancia del Derecho Administrativo: Roberto VON MOHL, Gaspar BLUNTSCHLI y Otto MAYER.

En Italia, en realidad no hubo tratadistas de talla universal que abordaran el pensamiento de la ciencia de la administración pública o del Derecho Administrativo, sin embargo, es evidente que el esfuerzo de los teóricos de la administración pública y del derecho administrativo se caracterizan por tratar de establecer un límite preciso entre la ciencia de la administración pública y el derecho administrativo, de ello son pruebas evidentes el pensamiento de Artillo BRUNIALTI, Giovanni MANNA, G. PÉRSICO, Lorenzo MEUCCI, Lorenzo ZAMARANO, Luis MIRAGLIA, V. ORLANDO, SABBATINI, Antonio LONGO, Carlo FERRARIS, aunque

éste se mostró decididamente partidario de establecer la primacía de la ciencia de la administración sobre el derecho administrativo, observándose en el pensamiento de los autores mencionados una tendencia evidente para establecer la diferencia entre la ciencia de la administración y el derecho administrativo y en la mayoría de los casos dándole a cada una de ellas la importancia que tienen.

b) *La Administración Pública tiene íntima relación con la Ciencia Política.* En efecto, como ya ha quedado expuesto la administración pública materializa y concreta los proyectos que plantea la Ciencia Política, pues es evidente que antes de la Administración Pública está la Ciencia Política que le determina y programa, lo que demuestra el vínculo indisoluble que existe entre la Administración Pública y la Ciencia Política, y que se tratará en un pequeño apartado de este capítulo, por la importancia que tiene.

c) *La relación entre la Administración Pública y la Sociología* es de capital importancia, puesto que siendo ésta, la madre de las ciencias sociales, estudia al hombre en todos sus aspectos de relación e interacción con sus semejantes, como base y fundamento de sus reglas o principios, y a través de la administración pública se llevan a cabo todas las actividades con la finalidad de satisfacer las necesidades de la sociedad, y consecuentemente de los seres humanos que la forman, individual y colectivamente, realizando los servicios y cometidos para que éstas tareas respondan de manera idónea a los requerimientos de una sociedad, en permanente evolución.

d) *La Administración Pública tiene una íntima relación con la Economía,* que es una de las ciencias sociales más importantes. Esta relación se deriva del hecho que para realizar las actividades, atribuciones, tareas o encomiendas de la administración pública es menester tener conocimiento preciso de todos y cada uno de los recursos con que cuenta la misma, especialmente los de índole económico para objetivar sus actividades, De lo expuesto deriva la importancia que tiene la Ley de Ingresos llamada comúnmente presupuesto de ingresos. En la Administración Pública tiene importancia, en forma especial, el presupuesto de egresos del ejecutivo para realizar el contenido de la administración pública centralizada y la paraestatal, ya que estas tareas y encomiendas solamente pueden llevarse a cabo si se cuenta con los recursos financieros necesarios para la realización de las tareas específicas que conciernen a la administración pública, que siempre están determinados en la Ley o presupuesto de ingresos.

e) *La Ciencia de la Administración Pública tiene relación con la Psicología,* ya que ésta estudia los fenómenos de la mente humana, su comportamiento y los motivos que la determinan. La Psicología facilita el conocimiento y alcance de las relaciones humanas y proporciona la

posibilidad de hacer una mejor selección de las personas que intervienen en la administración tanto pública como privada.

f) *La Ciencia de la Administración Pública tiene relación con la Antropología*, pues a través de ésta obtiene importantes conocimientos sobre el comportamiento humano, individual y colectivo, ya que en este último los intereses del grupo determinan el comportamiento del hombre en el trabajo.

g) *La Ciencia de la Administración Pública se relaciona así mismo con las ciencias exactas como la Matemática*, pues es indispensable que en ella se aplique constantemente la proporción numérica en todos sus aspectos.

h) *La Ciencia de la Administración Pública tiene relación con disciplinas técnicas* que le proporcionan los medios adecuados para su realización y mejor aprovechamiento de sus recursos, tales como la Ingeniería Industrial, la Contabilidad, la Cibernética, que en la actualidad, y a partir de la década de los setenta de este siglo, le ha proporcionado una gran información y control no solamente a través de la computación sino, además, por medio de la administración de sistemas y de la internet.

i) *La Ciencia de la Administración Pública y su relación con la Ecología*. Su vínculo es evidente e indisoluble y el desarrollo del equilibrio ecológico es tan importante que en las últimas décadas del siglo XX, todos, o casi todos los Estados del urbe han formulado la legislación correspondiente para lograr un equilibrio ecológico y un desarrollo sustentable, que permitan a la especie humana superar la problemática de sus equivocaciones y errores y combatir los efectos negativos de la civilización contemporánea, cuyo progreso industrial, vehicular, etc. ha motivado en la mayoría de los países un deterioro ecológico, que en México ya se presenta en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal que debe obligar a su preciso y exacto cumplimiento, no solamente de parte de los gobernantes sino también de los gobernados para evitar la contaminación del agua, de la tierra y de la atmósfera, para evitar los riesgos ecológicos y por el contrario procurar en todos los aspectos la protección ambiental. De aquí que inclusive se hable con propiedad de un Derecho Ecológico y una Administración Ecológica, que tiene como contenido la protección del medio ambiente, evitando el deterioro de éste y se auspicie un desarrollo sustentable y la protección de los ecosistemas.

1.5. LA CIENCIA POLÍTICA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Es evidente que entre la ciencia política y la administración pública existe una relación de vital importancia para el campo de ambas y al efecto recuérdese que Carlos Juan Bautista BONNIN en Francia, en

sus obras "*Principios de administración pública*" y "*Compendio de los principios de administración*"; y, Lorenzo VON STEIN en Alemania, en sus obras "*La teoría de la administración*", "*Manual de teoría de la administración y de derecho administrativo*" y "*La ciencia de la administración pública*", tuvieron especial cuidado de señalar la relación que existe entre la ciencia política y la ciencia de la administración pública y debe tomarse en consideración que estos tratadistas tienen una gran importancia en la divulgación del pensamiento de la administración pública, pues mientras BONNIN *influye preponderantemente sobre Francisco Javier DE BURGOS* y en consecuencia sobre el pensamiento de la materia en los países de habla hispana, *aun cuando también se afirma la influencia de Lorenzo VON STEIN sobre BURGOS a través de BONNIN*; en cambio la influencia de Lorenzo VON STEIN se ejerce fundamentalmente en Inglaterra y en los Estados Unidos de Norteamérica. Los dos autores citados expresan que la administración pública representa la actividad del Estado, aun cuando considero que de manera correcta debían decir que representaban la acción de parte de la actividad del Estado llevada a cabo por el titular del ejecutivo y sus órganos secundarios, pues de otra manera se tomaría la especie por el género, ya que la actividad del Estado no se manifiesta solamente a través de la *administración pública*, sino también de actos legislativos y de jurisdicción; sin embargo, debe tomarse en consideración que la acción o actividad del Estado como sinónimo de administración pública fue expuesta en forma genérica antes o al inicio del siglo XIX, ya mediados del mismo, de acuerdo con la época de la publicación de las obras más importantes ya citadas de estos autores.

En páginas anteriores quedó expuesto que entre la *política* y la *administración* existe una relación indisoluble, ya que la primera proporciona los principios o reglas fundamentales en virtud de las cuales se desarrollan las actividades de la segunda considerando que la ciencia política señala los objetivos, formula los proyectos, crea los esquemas y perfila los principios fundamentales, como resultante de la concreción de los anhelos y propósitos sociales que debe concretar la administración pública, y señalamos también la diferencia que existe entre el político y el administrador público.

Por la actitud de aquellos políticos que la denigran y hacen politiquería, la política ha sido cuestionada, incomprensida y menospreciada, olvidando su altísimo valor que tiene como ciencia que proporciona a la administración pública todos los elementos ideales tomados de la realidad para lograr el bienestar de la comunidad para hacer efectivo el pensamiento de Herman HELLER, para quien la política es el arte de transformar las aspiraciones sociales en normas jurídicas, de aquí, que como tal indaga en la realidad de la sociedad, cuales son sus creencias, sus necesidades y requerimientos para proporcionar las soluciones adecuadas para que la sociedad, a través del Estado y en el cumplimiento de los fines que históricamente el hombre le asigna logre satisfacciones de las necesidades **sociales**.

CAPÍTULO II

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE LA HISTORIA

SUMARIO: 2.1. Corrientes clásicas del pensamiento administrativo.- 2.2. Grecia. A) *Sócrates*. B) *Platón*. C) *Aristóteles*.-2.3. Roma. Polibio, Séneca y Marco Tulio Cicerón.-2.4. Francia. A) *Características del pensamiento administrativo francés*. B) *Las ciencias camerales*. C) *Carlos Luis de Secon.dat, Barón de Montesquieu*. D) *Anne Roberto Jacobo Turgot*. E) *Carlos Juan Bautista Bonnin*. F) *Alexis de Tocqueville*. G) *Henry Fayol*.-2.5. Alemania. A) *Características del pensamiento administrativo alemán*. B) *Juan Enrique van Justi*. C) *El Barón, Enrique Federico Carlos 110n Stein*. D) *Lorenzo van Stein*. E) *Roberto Van Mohl*. F) *Gaspar Bluntschli*. G) *Carlos Marx*. H) *Max Weber*.-2.6. España. A) *Características del pensamiento administrativo español*. B) *Francisco Javier de Burgos y Olmo*. C) *Pedro Sáinz de Andino*.-2.7. Italia. A) *Características del pensamiento administrativo italiano*. B) *Precursores del pensamiento administrativo italiano*. C) *Carlo Ferraris*. D) *V. Wautrain-Cavagnari*. E) *El pensamiento administrativo italiano en el siglo XX*.-2.8. Gran Bretaña. A) *Características del pensamiento administrativo británico*. B) *W H. Moreland*. C) *E. N. Gladden*. D) *F. F. Ridley*:-2.9. Estados Unidos de Norteamérica. A) *Características del pensamiento administrativo norteamericano*. B) *Precursores del pensamiento administrativo de Norteamérica*. C) *Woodrow Wilson*. D) *Frederik Winslow Taylor*. E) *Francisco Goodnoto*. F) *Guillermo Willoughby*. G) *La administración pública norteamericana a la mitad del siglo XX*.

2.1. CORRIENTES CLÁSICAS DEL PENSAMIENTO ADMINISTRATIVO

Como ya quedó expuesto los antecedentes de la administración pública tienen su origen en tiempos remotos de la humanidad y para los países occidentales se encuentran en la cuna de nuestra civilización: Grecia y Roma, por lo cual trataré de una manera muy breve el aspecto del pensamiento de los filósofos y politólogos que de alguna manera, aun cuando sea indirectamente, se refieren a la administración pública.

2.2. GRECIA

A) *Sócrates*

El pensamiento de SÓCRATES, PLATÓN Y ARISTÓTELES tiene importantes aspectos que incumben a la Administración Pública, así el primero de ellos al estar detenido para cumplir la condena de beber la **cicuta**,

dictada por el jurado que le sentenció, al escuchar a su discípulo CRITÓN, quien le proponía evadir la acción de la justicia, manifestándole que él podía lograr que fuera juzgado nuevamente y obtener una sentencia favorable, o bien, podían huir al Asia Menor en donde su discípulo tenía propiedades en las cuales podían vivir, SÓCRATES le contestó, que él debía cumplir con las leyes del Estado y con la sentencia que le había condenado, pues como buen ciudadano, sabía que el Estado había educado a sus padres y a él mismo, realizando muchas tareas que son de orden administrativo en su beneficio, y que de la misma manera lo haría por sus hijos. Lo expuesto por SÓCRATES pone en evidencia que las atribuciones que el Estado realizaba, eran fundamentalmente de contenido administrativo, y por tanto, inherentes a la administración pública, pues a través de ellas el Estado realizaba el servicio de educación y muchos otros cometidos de índole administrativo.

B) *Platón*

El pensamiento de PLATÓN, expuesto en sus obras "*La República*", "*El Político*" y "*Las Leyes*", siendo esencialmente idealista, y pretendiendo buscar la formación del Estado ideal, pone, sin embargo, en evidencia que también para este filósofo las tareas o varios de los cometidos realizados por el Estado, corresponden a la función administrativa, que es la atribución genérica que se desempeña a través de la administración pública, asignando al Estado, al igual que su maestro, como su fin esencial, el de la educación que se realiza como actividad administrativa, agregando el de la justicia que se deriva del cumplimiento de las funciones que cada clase social tiene encomendada.

C) *Aristóteles*

Es el más grande pensador político de Grecia cuya doctrina aun en nuestros días es indispensable tener presente por los teóricos de la política, del Derecho Constitucional, del Derecho Administrativo y de la Ciencia de la Administración Pública, en varios de los aspectos de la misma que corresponden a la función administrativa en calidad de funciones, facultades o cometidos, y consecuentemente, a la Ciencia de la Administración Pública, baste recordar que él es el padre del Constitucionalismo, por haber descubierto en la realidad social griega, la existencia de tres actividades realizadas por el Estado: la de legislar o hacer leyes que se llevaba a cabo a través de las asambleas, la consistente en realizar actividades concretas para satisfacer las necesidades colectivas de la población, de la *polis-griega* al frente de las cuales colocó a la tarea educativa pero agregando que a lado de ésta el Estado realizaba distintas actividades para darle a la población servicios de agua, de seguridad, de comunicaciones y distintas actividades indispensables para el bienestar de la comunidad, que son el conteni-

do de la función administrativa y consecuentemente de la Ciencia de la Administración Pública. Al descubrir, más no crear, la división de funciones estatales a la que se le conoció con el nombre de Teoría de la División de Poderes. Aristóteles tiene un lugar especial en el campo de la Ciencia de la Administración Pública, pues debe considerarse que ésta tuvo su origen en el surgimiento o descubrimiento de lo que se conoció como sistema de *División de Poderes* y con la delimitación y tipificación de las facultades de cada uno de ellos, consecuentemente, las del Poder Ejecutivo que tiene como encomienda la realización de la administración pública.

Considero que todo proyecto relacionado con la actividad estatal no puede olvidar el pensamiento aristotélico y la Ciencia de la Administración Pública, no es ninguna excepción.

Debe recordarse que "*La Política*", es el libro más importante de ARISTÓTELES en la materia, sin menoscabo de los demás y es la primera obra clásica de la literatura política de occidente, amen de que para el estudio de la ciencia política y de la teoría de la administración pública tiene importancia especial "*La Constitución de los Atenienses*", que es la parte conocida, de su tarea de investigación sobre la realidad política griega.

Con excepción de Esparta, que siempre tuvo un gobierno aristocrático, se advierte en Grecia, en distintos momentos de su historia, la existencia de la monarquía, la aristocracia, la tiranía y la democracia.

En la época de la monarquía la actividad administrativa fue muy escasa. Durante la época aristocrática el Aereópago tenía las funciones de carácter legislativo, en tanto que el Arconato las tenía de carácter ejecutivo o administrativo. En la época de la tiranía las actividades administrativas tenían poca importancia.

Aun cuando sus tres más importantes pensadores políticos griegos no fueron partidarios de la *democracia electiva*; en cambio la realidad política griega sí presenta características democráticas, especialmente durante el reinado de Pericles. En el régimen democrático *la ecclesia*, que era una asamblea popular en la que participaban en forma directa todos los ciudadanos, sin que existiera lo que hoy conocemos como la figura de la *representación*. También era importante la participación del consejo de quinientos miembros llamados Bulé y de los cincuenta conocidos como Demos. El *psefisma* determinaba la obligación del funcionario de ajustarse a la ley.

Lo importante para la administración pública estaba determinada por la existencia de los tres arcontes. El primero de ellos llamado Arconte Polemarco, encargado de los asuntos de la guerra, el segundo nombrado Arconte Epónimo, que ejercía las funciones *propriamente administrativas* y el tercero conocido como Arconte Religioso. Las actividades que hoy conocemos como administración de justicia era competencia de la *heliaia*, compuesta de tribunales populares.

En la oración fúnebre que Pericles pronunció en memoria de los griegos que murieron en la Guerra del Peloponeso, sintetiza claramente los aspectos democráticos de la política y de la *administración pública griega*.

2.3. ROMA

Roma no tuvo el privilegio de contar con grandes politólogos como Grecia, a pesar de que POLIBIO, griego emigrado a Roma, SÉNECA y Marco Tulio CICERÓN tienen importante significación en el campo de la historia de la Filosofía, la Política y de la Ciencia del Derecho. El primero al escribir su obra sobre la historia de Roma, el segundo al introducir a ésta al estoicismo y participar en la administración pública como preceptor de Nerón y el tercero compendiando el pensamiento político y jurídico de Roma, sin olvidar su formación filosófica. Corresponde precisamente a Marco Tulio CICERÓN el mérito de formular la síntesis del derecho conocido en su tiempo, caracterizando y tipificando con precisión *al Derecho Natural*, *al Derecho Civil* y *al Derecho de Gentes* en su obra de "*De Legibus*", en tanto que su pensamiento político está magistralmente expuesto en su libro "*De República*".

Si bien es cierto que Roma careció de pensadores políticos originales, con la salvedad expuesta, en cambio tuvo una gran práctica política, en la que sin lugar a dudas se realizaron actividades correspondientes a lo que hoy conocemos como Ciencia de la Administración Pública. Su máxima expresión política estuvo representada durante la época republicana y la del imperio, sin olvidar que también se practicó la monarquía y la autocracia militar.

En la época de la República, cuyo máximo exponente y defensor es precisamente Marco Tulio CICERÓN, surgieron figuras jurídico-políticas que aun en nuestros días tienen importancia en el Estado contemporáneo, tales como los *tribunos de la plebe*, que son antecedentes de los representantes populares, y las tareas y encomiendas realizadas por el gobierno republicano en beneficio de la comunidad romana, pues precisamente el nombre de República deriva de *rex pública* que quiere decir, *de la cosa pública* que tenía como finalidad la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

A la caída de la República, con el advenimiento del Imperio, que siempre temió y presintió CICERÓN, llegó la grandeza de los romanos, engendrando al propio tiempo su decadencia, puesto que, sus afanes imperialistas le llevaron a la realización de conquistas en donde ampliaron sus dominios. También durante el Imperio iniciado con la ascensión de Julio César como primer emperador romano, en su calidad de ejecutivo del mismo, se realizaban importantes tareas correspondientes a su cargo y que hoy son materia y competencia del órgano administrativo.

2.4. FRANCIA

A) *Características del pensamiento administrativo francés*

Francia es uno de los países en los que sin lugar a dudas se ha trabajado para establecer los principios de la administración pública.

Es evidente que la Revolución Francesa ofreció al mundo las posibilidades de establecer nuevas formas de organización política y administrativa, terminando no solamente con el poder de las monarquías absolutistas, sino edificando sobre sus viejas teorías, nuevas formas de organización administrativa, aun cuando estaban fundadas en los principios de la centralización y tenían como origen el pensamiento y acción de las ciencias camerales del absolutismo. Sin embargo, en todo caso, siempre debe tenerse presente que la Revolución Inglesa había terminado, cien años antes, con el absolutismo inglés estableciendo y reimplantando definitivamente el sistema parlamentario que en la práctica política, marcó el inicio de la división de poderes.

El pensamiento administrativo francés puede expresarse a través de las siguientes etapas:

1ª. El pensamiento administrativo del absolutismo, que tenía como denominador común a las ciencias camerales y por supuesto a la ciencia de la policía como una parte importante de las mismas.

2ª. El pensamiento de Carlos DE SECONDAT, Barón de MONTESQUIEU, en cuya obra *"El Espíritu de las Leyes"* publicada en 1748, que en su capítulo relativo a la Constitución de Inglaterra, aborda lo relacionado con la División de Poderes, siendo parte muy importante de ellos, el ejecutivo, que es el que realiza la administración pública.

3ª. El pensamiento administrativo de Anne Roberto Jacobo TURGOT, que siendo exponente del absolutismo del antiguo régimen, anterior a la Revolución Francesa, debe ser considerado, sin embargo, como reformador del mismo, no tanto en la teoría, sino en la práctica que llevó a cabo como intendente de Limoges, como titular de la Cartera de Marina y Contralor General de las Finanzas de la Francia absolutista.

4ª. Surgimiento del pensamiento administrativo francés, como producto de la Revolución Francesa, expresado a través de la obra de Carlos Juan Bautista BONNIN, cuya primera edición data de 1808, la segunda de 1809 y la tercera de 1812, denominada *"Principios de la administración pública"* que desafortunadamente fue menos conocida en Francia que en los pueblos de habla española.

5ª. El proyecto del Código Administrativo francés elaborado por BONNIN en 1809 y cuya tendencia siguieron José María DE GERANDO, Luis Antonio MACAREL y CORMENIN viviendo los tres a mediados del siglo XIX.

El criterio de Gastón JÈZE difiere de la opinión de estos autores, pues sostiene que el origen del derecho administrativo en Francia,

corresponde a LAFERRIERE en su calidad de Presidente del Consejo de Estado francés, y que se considera a Léon DUCUIT como el padre del Derecho Administrativo francés, al que secundan, el propio Gastón JÈZE, BONNARD y otros, por lo cual los autores citados solamente pueden ser considerados como precursores del Derecho Administrativo francés pero no sus fundadores, como se ha pretendido sostener.

Sin duda alguna los estudios de la administración pública no pueden desligarse en Francia ni en ningún otro país de las normas y principios del derecho administrativo, que es la rama del derecho público que conduce y encausa a toda la actividad de la administración pública.

6ª. El pensamiento político administrativo de Alexis DE TOCQUEVILLE expuesto en dos de sus más importantes obras "*La Democracia en América*" y "*El antiguo régimen y la revolución*" y algunos documentos que presentó respecto al cumplimiento de comisiones que le fueron conferidas, en su calidad de diputado de la Asamblea Legislativa, entre ellas las conocidas con los nombres de "*La Presentación de Macarel*" y el *Informe presentado a la Cámara de Diputados a nombre de la comisión encargada de revisar los créditos extraordinarios solicitados por Argelia*.

7ª. La tendencia de la administración pública francesa contemporánea expresada por Georges LANGROD, que hace un estudio de "*La ciencia de la administración pública en Francia en los siglos XIX y XX: revisión histórica y estado actual*" y el "*Tratado de ciencia administrativa*". Este autor sostiene que el hecho administrativo es identificable por los seis factores que él menciona, mismos que tienen punto de coincidencia con el pensamiento de BONNIN, y que son los siguientes: Factor organizador, Factor estabilizador, Factor racional, Factor de organización, Factor finalista, Factor centrípeto.

Para LANGROD la ciencia de la administración reclama su autoría, ya que tiene un objeto propio que le permite ser una verdadera ciencia.

B) *Las ciencias camerales*

Aun cuando Albion SMALL ha considerado a las ciencias camerales como un capítulo perdido de las ciencias sociales, sin embargo, tienen alguna importancia en el campo de la administración pública, pero fundamentalmente como antecedentes de la misma. Se acepta que el nombre de *Camera* durante la Edad media era considerada el *lugar en el cual se guardaban los ingresos del reino, o bien, el lugar donde los ingresos eran conservados*, posteriormente al incrementarse la necesidad de la actividad financiera, el ingreso dejó de ser un fin en sí mismo.

El cameralismo al que también se le llamó cameralia puede ser considerado como la base del pensamiento del Estado absolutista.

Se afirma que el primer libro de texto cameralista es el escrito por Pedro Simón GASSER en 1729, conocido con el nombre de "*Introducción a las Ciencias Económica, Política y Cameral*".

Las ciencias camerales han tenido algún cambio o evolución a través de la historia, pues en una época se consideró que comprendían los temas de la policía, del comercio y de las finanzas. Respecto a la evolución de las ciencias camerales Ornar GUERRERO OROZCO la expresa de la siguiente manera:

"PRIMERO: que en Francia, en 1705, Nicolás DELAMARE en su *Tratado de la policía* había formulado los elementos fundamentales de nuestra materia; pero que fue en Prusia, entre 1755 y 1756, que Juan Enrique VON JUSTI elaboró en su *Economía de Estado* y sus *Principios de ciencia de la policía*, los principios científicos de las ciencias camerales...".

"SECUNDO: las ciencias camerales son históricas, corresponden a una forma de Estado específica, el absolutista, de modo que al desaparecer su objeto de estudio desaparecen ellas mismas...".

"TERCERO: lo anterior explica porqué el Estado constitucional aún recibiendo contribuciones del pasado, reclama para sí una nueva disciplina: la ciencia de la administración...".

"Existe una relación directa entre las reformas administrativas absolutistas en Francia, España y Alemania, y el nacimiento de la ciencia de la administración".

"En Francia, la reforma administrativa es ejecutada por TURGOT algunos años antes de que estallara la Revolución. Ocurrió antes de esa gran explosión social. Javier DE BURGOS la concibió en 1826 para España y la ejecutó en 1833-34, luego de alternancias en el poder entre liberales y conservadores. El Barón VaN STEIN la hizo en Prusia luego de la catastrófica derrota en Jena en 1806. Los tiempos y las finalidades nacionales varían, pero el propósito último, conservar al Estado absolutista, es el mismo".⁸

Más es preciso hacer hincapié en que la reforma administrativa y la ciencia de la administración es producto del pensamiento de Carlos Juan Bautista BONNIN en Francia y de Lorenzo VaN STEIN en Alemania, y que Francisco Javier DE BURCOS se inspiró directamente en el primero e indirectamente en el segundo para formular su proyecto de reforma administrativa en España.

Es indebido afirmar que la Ciencia de la Administración sea una ciencia que estudia al Estado, puesto que solamente tiene como materia a la actividad realizada por el órgano ejecutivo o administrativo del mismo, por lo cual es falso, por erróneo, equiparar a la Ciencia de la Administración Pública con la Ciencia de la Teoría del Estado, ya que ésta como tal, tiene un objeto, un fin y un método propios; mucho más amplio y rico en contenido que los de la Ciencia de la Administración Pública.

⁸ Ornar GUERRERO OROZCO. *Ob. cit.*, págs. 26-27.

C) *Carlos Luis de Secondat, Barón de Montesquieu (1689-1755)*

Carlos Luis DE SECONDAT, Barón de MONTESQUIEU tiene una importancia extraordinaria en el campo de la Ciencia de la Administración Pública, no solamente de Francia, su país natal, sino de todos los países occidentales. En efecto, en su obra "*Del Espíritu de las Leyes*" publicada en 1748, producto del estudio y conocimiento de la realidad política inglesa determinada por la revolución de 1688 de este país y del pensamiento político de John LOCKE, concreta en la misma, el sistema conocido como de división de poderes, que tantos y gratuitos enemigos le ha provocado, pues aun en nuestros días no existe congreso, simposium o convención de politólogos o tratadistas de derecho constitucional en donde no se le ataque, sosteniendo que la doctrina es obsoleta y no corresponde a la realidad que estudió. Lo cierto es que la división de poderes, convertida en división de órganos o de funciones sigue teniendo actualidad, a pesar de esos ataques. El concibió a la división de poderes como un sistema de frenos y balanzas, es decir como de frenos y contrapesos, en virtud de la cual al determinarse la competencia de cada uno de los poderes, éstos se limitaban entre sí en beneficio directo de los gobernados, garantizándoles su derecho de libertad.

Al abordar en su obra citada, el tema, *De la Constitución de Inglaterra* en donde trata lo relacionado con la división de poderes dice: "En cada Estado hay tres clases de poderes: la potestad legislativa; la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho de gentes; y la potestad ejecutiva de las que dependen del derecho civil".

"Por la primera, el príncipe o el magistrado hace leyes por algún tiempo o para siempre, y enmienda o abroga las leyes hechas. Por la segunda, hace la paz o la guerra envía y recibe embajadores, establece la seguridad, precave las invasiones. Por la tercera, castiga los delitos, o juzga los litigios de los particulares. Llamaremos a esta última la potestad judicial y a la otra simplemente potestad ejecutiva del Estado".

"La libertad política de un ciudadano es aquella tranquilidad de ánimo que dimana de la opinión que cada uno tiene de su seguridad; y para tener esta libertad, es menester que el gobierno sea tal que ningún ciudadano tenga que temer de otro".

"Cuando la potestad legislativa está reunida a la ejecutiva en una misma persona o cuerpo de magistratura, entonces no hay libertad; porque se puede temer que el mismo monarca o el mismo senado haga leyes tiránicas, para ejecutarlas tiránicamente".

"Tampoco hay libertad, si la potestad de juzgar no está separada de la legislativa y de la ejecutiva. Si estuviese anexa a la potestad legislativa, sería arbitraria la facultad de disponer de la vida y de la libertad de los ciudadanos, puesto que el juez sería legislador. Si estuviese unida a la potestad ejecutiva podría el Juez tener la fuerza de un opresor".⁹

¶ Carlos Luis DE SECONDAT, Barón de MONTESQUIEU, "*Del Espíritu de las Leyes*", traducción al castellano por Don Juan López de Peñalver, 2ª ed., Madrid, 1822. En la Imprenta Nacional, Tomo 11. págs. 45-46.

Es innegable la importancia que tiene MONTESQUIEU en la Ciencia de la Administración Pública, puesto que su obra fue determinante para considerar, desde entonces, que el poder u órgano ejecutivo y solo él podía realizar los actos inherentes a la administración pública y de ello se deriva la influencia que tuvo en la Revolución Francesa, que como es sabido es la fuente de donde emanó, con amplia divulgación, un nuevo sistema de organización política y administrativa.

D) *Anne Roberto Jacobo Turgot (1727-1781)*

Anne Roberto Jacobo TURGOT es considerado como uno de los grandes reformadores de la administración del Estado absolutista, exponente de la burocracia francesa del antiguo régimen. Desempeñó el cargo de intendente de Limoges, en donde llevó a cabo con profesionalismo, responsabilidad y celo tal cargo, de 1761 a 1774, posteriormente ocupó la titularidad de la cartera de Marina y por su gran capacidad fue nombrado *Contralor General de Finanzas en la Francia absolutista*, que tenía competencia en el ramo hacendario, pero también sobre obras públicas y comercio, por lo que se le considera como uno de los grandes ministros de todos los tiempos, a pesar de que solamente duró en tal cargo veinte meses, pero con una influencia permanente, como servidor del Estado absolutista y administrador público, edificador de las bases de la administración pública francesa moderna.

Alexis DE TOCQUEVILLE en su obra *"El antiguo régimen y la revolución"* exalta la figura del *Intendente* considerando a TURGOT como *el prototipo del arte administrativo y de la igualdad que la aumenta y la perfecciona*. Su labor como titular de la Cartera de Marina le permite establecer el puente, fundado en el prestigio logrado como intendente para acceder al cargo de Contralor General de Finanzas el 28 de septiembre de 1774. Como Contralor tenía como jurisdicción a toda la geografía de Francia y es aquí en donde pone en práctica la sabiduría adquirida. Sabiendo de la importancia de los intendentes *les encomienda tareas importantes que son la base de las reformas que iniciará; con él la tutela administrativa y la centralización se incrementó*.

Como Contralor General de Finanzas formuló una Memoria para presentarla al Rey Luis XVI solicitando su aprobación, en ella se afirma que TURCOT decía al Rey lo siguiente: "La causa del mal, Señor, es que vuestra nación no tiene constitución". Y agrega: "La nación es una sociedad compuesta de distintos órdenes y de un pueblo cuyos miembros tienen escasos nexos sociales entre sí. En la que por consiguiente casi nadie se preocupa más que de su interés particular y exclusivo; casi nadie se molesta en cumplir sus deberes y ni siquiera conocer su relación con los demás. En esta perpetua guerra de pretensiones y empresas nunca regida por la razón ni las luces respectivas, V.M. tiene que decidirlo todo por sí mismo o por sus mandatarios. Se esperan vuestras órdenes especiales para contribuir al bien público, para respetar

los derechos ajenos; a veces para hacer uso de los propios". De este pasaje, TOCQUEVILLE ha dicho con todo tino que, el hecho de que el gobierno interviniera en todo nacía, entre los de arriba, de las órdenes, y entre los de abajo de la ausencia absoluta de instituciones locales; en suma, una "buena idea para desarrollar".

"La *Memoria* señala más problemas de la sociedad francesa: "El ejercicio de la autoridad en las actuaciones encaminadas al mantenimiento del orden público, como la ley del más fuerte; ante la que no hay más razón de ceder que la impotencia de resistir... diríase que V.M. está en guerra con su pueblot.!"

El proyecto contenido en la Memoria citada, fue tratado de aplicar por los sucesores de TURGOT en la Contraloría General de Finanzas, y el último de ellos, BRIENNE, continuando con las ideas de TURGOT establece las municipalidades en 1787 y publica la *Memoria*.

TURGOT es, por ende, un servidor genuino del Estado absolutista francés, al que sirvió con esmero e inteligencia y no puede verse en él a un revolucionario o a un liberal. Sobre TURGOT, Alexis DE TOCQUEVILLE expresa: "Inútil será querer ver en TURGOT a un liberal: "En general, TURGOT, con el carácter peculiar de sus grandes cualidades de corazón y de intelecto, me parece el padre de la raza administrativa que conocemos...".¹¹

Concluyendo, TURGOT no debe ser considerado como un teórico de la ciencia administrativa, sino como un funcionario del absolutismo que pensó que era menester superar la tesis tradicional de éste y encuadrar la actividad del gobierno en las ideas de superación que le proporcionarían la práctica de la administración pública, llevada a cabo durante su actuación como intendente, como titular de lo que puede ser considerado como Secretaría o Ministerio de Marina y como Contralor General de Finanzas.

E) Carlos Juan Bautista Bonnin (1772-1834)

Carlos Juan Bautista BONNIN es considerado, con justa razón, como fundador de la Ciencia de la Administración Pública. Es un escritor prolijo que escribió más de diez obras, dentro de las que destacan "*Reflexiones sobre Montesquieu*", "*De la importancia y necesidad de un Código Administrativo*", "*Derecho Público Francés*", "*Elementos naturales de la cronología*", "*Legislación Constitucional*", "*Doctrina social*", "*Cartas sobre Educación*", etc. La más importante de sus obras para nuestra disciplina es la de "*Principios de la Administración Pública*", cuya primera edición tiene como subtítulo "*Consideraciones sobre la necesidad de un código admi-*

11 Roberto Jacobo TURGOT, *La Memoria*, citado por TOCQUEVILLE en "*El antiguo régimen y la revolución*", tomo II, pág. 269, por GARCÍA DE ENTERRÍA en su obra la "*Revolución francesa y administración contemporánea*", págs. 77-78. Citados por Ornar GUERRERO OROZCO, *Ob. cit.*, pág. 47.

12 Alexis DE TOCQUEVILLE, *Ob. cit.*, pág. 242. Citado por Ornar GUERRERO OROZCO, *Ob. cit.*, pág. 50.

nistratiuo". y que fue publicada en tres ocasiones, 1808, 1809 Y 1812, respectivamente, con una versión posterior en italiano. El pensamiento del autor citado sobre la materia se complementa con el *"Compendio de los principios de administración"* en dos publicaciones, que a pesar de su carácter de compendio, tienen, sin embargo, gran importancia.

Como lo revela su abundante producción literaria, BONNIN fue un escritor que abordó con conocimiento y seriedad distintos aspectos de la cultura que revelan su inquietud permanente para formular opiniones importantes respecto al ejercicio o actividad del órgano ejecutivo representado por la administración pública.

Es importante señalar que Carlos Juan Bautista BONNIN no solamente fue un importante fundador de la ciencia de la administración pública, sino que también participó en el quehacer político, en la administración pública del Departamento del Sena y tuvo diversas intervenciones ante el órgano legislativo, e inclusive, se menciona que fue confinado en la cárcel por más de un año en virtud de su concepción católica.

Carlos Juan Bautista BONNIN y Lorenzo VON STEIN, son pilares fundadores de la administración pública, en Francia y Alemania, respectivamente. El primero influyó directamente en el pensamiento de Francisco Javier DE BURGOS, que habiendo conocido en Francia sus principios, los aplicó en España.

El primero de los autores citados, conoce la administración pública de su época, simbolizada en el último punto de las ciencias camariales absolutistas, que es la ciencia de la policía representada en Francia, por Nicolás DELAMARE y en Alemania por Juan Enrique VONJUSTI, quien sobre el particular expresó: *"Se toma hoy en día esta palabra en dos sentidos diferentes, el uno extendido, y el otro limitado; en el primero se comprenden bajo el nombre de policía, las leyes y los reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a afirmar y aumentar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de los súbditos; en una palabra: el comercio, la hacienda, la agricultura, el descubrimiento de minas, las maderas, los bosques, etc.; atendido que la felicidad del Estado depende de la inteligencia con que todas estas cosas están administradas"*. Y agrega: *"La palabra policía, tomada en el segundo sentido, comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos, y principalmente a la conservación del orden y la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda y procurarles las cosas que necesitan subsistir"*,¹² concibiendo a la policía como una tecnología gubernamental que le permite aumentar el poder del Estado.

Para BONNIN la Ciencia de la Administración es la disciplina que estudia las materias relativas a la administración, dividiéndola en ad-

¹² Juan Enrique VONJUSTI. *Elementos Generales de Poliria*. Traducida al español y prologada por D. Antonio Francisco Piro y GELABERT, en 1784, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. E., IAPEM. Toluca, México, 1996, pág. 21.

ministración pública y especiales. En su obra trata lo relativo a las autoridades de la administración, al administrador y al administrado, a la administración en relación con el derecho civil y con lo que llama propiedades, estudia también a la policía administrativa, a la que considera diferente de la policía judicial, sosteniendo que la primera *"imprime a la administración y al gobierno mismo ese carácter de previsión y solicitud sobre el que reposa la seguridad individual y comunal"*. Para él la Ciencia de la Administración es la Ciencia del Administrador.

Como ya quedó expuesto Carlos Juan Bautista BONNIN es el fundador de la Ciencia de la Administración Pública; y a él corresponde el mérito indiscutible de haberla caracterizado y tipificado precisamente como una *ciencia*, es decir, como un conjunto de conocimientos y principios lógicamente ordenados y sistematizados, con un objeto, un fin y un método propios, por lo que se puede afirmar, con razón, que ningún autor que ha escrito sobre la materia, ni antes ni después de él, haya tenido una idea completa sobre la misma, pues la confusión y la falta de coherencia de su pensamiento les alejan de la sistematización científica conseguida por Carlos Juan Bautista BONNIN. Es Lorenzo VON STEIN, quien en Alemania, tres décadas después de expuesto el pensamiento de BONNIN, adopta una postura semejante constituyendo a la administración con un rigor científico, dejando de ser, desde entonces, conocimientos aislados y con falta de coherencia, de sistematización sobre la administración.

Carlos Juan Bautista BONNIN, expresa su pensamiento, motivo de estos comentarios en sus obras "Principios de la Administración Pública" y en el "Compendio de los Principios de Administración", en la primera de ellas expresa la necesidad de la existencia de un Código Administrativo y sostiene en primer término, *que la administración es una consecuencia de la asociación y que ésta lo es del espíritu de sociabilidad inherente a la especie humana, adhiriéndose con ello, en este aspecto a la concepción del estagirita. Para él, la ciencia administrativa se compone de principios de naturaleza universal e invariable, tanto en su método de organización como en sus medios de ejecución, y la considera como el resorte que debe hacer sentir a los ciudadanos la bondad de las leyes y la sabiduría del gobierno.* BONNIN trató a la administración bajo tres aspectos: como ciencia, como arte y como institución política; la primera, por lo relativo a la teoría de los principios productores de las cosas administrativas; la segunda, en relación a la aplicación de los principios y a la ejecución de las leyes, y respecto a la tercera, en relación con el conjunto de organización de las autoridades ejecutaras, todos ellos derivados de la misma naturaleza de la administración.

Sobre la ciencia de la administración BONNIN afirma: "Considerando la administración como ciencia, busqué sus elementos, demostré sus principios, establecí sus precisas relaciones con las demás partes de la legislación, así como sus divisiones y límites: clasifiqué sus prin-

cipios elementales, a los que me limité, en el orden mas conveniente a la ciencia administrativa, porque son el todo, tanto para la teoría como para la práctica, y porque un tratado de esta especie no debía ser muy voluminoso ni muy reducido, sino contener solamente los principios generales, clasificados y divididos por la naturaleza de los objetos que comprende, a fin de que pudiera servir para el estudio de la administración...". Y agrega: "Este compendio es la exposición analítica de los principios generales y naturales, siempre constantes, de la administración, con entera abstracción de tiempos y localidades, y ordenados por una clasificación metódica, que fija las ideas sobre cada una de las materias, y compone un tratado de la ciencia, una doctrina administrativa según mi plan primitivo, y con arreglo al objeto que me había propuesto, un libro para todos los países".¹³

Para BONNIN, el interés público es permanente, es el conjunto de los intereses particulares que no cesan jamás, y el lazo que une a los individuos; es la reunión de necesidades y relaciones naturales y universales expresadas en las leyes, que se derivan como elemento de la asociación. Define a la administración como: "una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección mas conveniente a los seres organizados y a las cosas. Como ciencia, tiene su doctrina propia, determinada por la naturaleza de los objetos que abraza, como establecimiento social tiene sus elementos legislativos, derivados de la naturaleza de las cosas que arregla. Instituida para velar en los pueblos sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la común utilidad, es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa como ejecución determinada. La ejecución de las leyes de interés general, es su verdadera atribución.!" Para él, la sociabilidad natural del hombre determina el principio fundamental de la sociedad que es el de las dependencias sociales, de donde nace el mismo principio administrativo, de aquí que opine que se puede concebir a la sociedad sin gobierno, pero no sin administración y de esta manera opina que la administración es la ejecución de la voluntad pública, y que la legislación es la misma voluntad, la que tiene como misión la conservación del medio social en manos de los ciudadanos.

BONNIN sostiene que la administración tiene los siguientes puntos fundamentales:

- 1º. Que la administración nació con la asociación o comunidad.
- 2º. Que la conservación de ésta es el principio de la administración.
- 3º. Que la administración es el gobierno de la comunidad.

¹³ Carlos Juan Bautista Boxxix, *Principios de la Administración Pública*, Compendio de principios de la administración, traducido al castellano por D.J.M. Saavedra, Imprenta de Don José Palacios. Madrid, 1834. Revista INAP, págs. 88-89.

¹⁴ Carlos Juan Bautista Boxxrx, *Oh. rit.*, pág. 93.

4°. Que la acción social es su carácter, y su atribución la ejecución de las leyes de interés general."

y agrega: "Pero, podrán decir aun algunos. ¿el gobierno no es el pensamiento que dirige, y la administración el brazo que ejecuta? Pues lo mismo que el brazo no puede moverse sin la voluntad que determina su acción, la administración no podrá obrar sin el gobierno que dirige y aun crea la suya. Luego es el gobierno de quien la administración recibe el movimiento e impulso que no podría darse así misma, y si fuese posible que no hubiese gobierno, tampoco la administración podría existir".¹⁵

Para BONNIN "los principios de la administración deben ser fijos y debidamente determinados", y que "la administración puede y debe estar regida por leyes positivas, por principios fijos, y ser sumisa a una marcha uniforme invariable". Su propósito es evidente: considerar y establecer las bases de que la administración es una Ciencia, y en un párrafo de su obra señala que: "Me he consagrado particularmente a demostrar que la Administración Pública es el principio de todo orden en el Estado", es indudable que aun cuando correctamente debía de haber afirmado que la administración pública es el principio que señala y caracteriza la actividad de un órgano del Estado: el Ejecutivo, sin embargo, no se puede negar que a él le corresponde el mérito de ser el teórico que construye la Ciencia de la Administración, aun cuando en demérito u olvido del Derecho Administrativo al que no le da la importancia que debe reconocérsele como conductor de la administración pública y cuya postura comparte, coincidentemente, con el otro pilar de la misma: Lorenzo VaN STEIN.

En la formación de su pensamiento BONNIN tiene la suerte de concurrir en un momento muy importante en la administración pública francesa: 1°. *Le toca advertir el final del absolutismo con su régimen de policía*; 2°. *Asiste al advenimiento de la administración emanada de la revolución*; 3°. *Presencia la administración surgida de la época del Directorio*; 4°. *Conoce la administración de la época del Imperio Napoleónico* y 5°. *Se percató del cambio de la administración en relación con el retorno a la forma de gobierno que siguió al Imperio. En varias partes de estas secuelas conoció a un hombre de gran influencia y sus acciones que le distinguieron, y aunque no se caracterizó por ser un administrador, fue un hombre de gran influencia en las relaciones políticas y administrativas de la época en Francia: José Fouché.*

F) Alexis de Tocqueville (1805-1859)

Alexis DE TOCQUEVILLE es reconocido como el más importante historiador de la administración pública del absolutismo francés al destacar la figura del intendente en su obra "*El antiguo régimen y la revolución*", se constituyó así mismo, como un pensador de la administración pú-

¹⁵ Carlos Juan Bautista BONNIN, *Ob. cit.*, pág. 97.

blica, independientemente de haber escrito una de las obras clásicas de la literatura política universal *"La Democracia en América"*, publicada en 1835. No es solamente un teórico de la ciencia política y de la administración pública, con sus obras citadas, sino político y administrador de Francia. En efecto, su viaje a los Estados Unidos de Norteamérica en 1830, obedeció al hecho de que siendo magistrado francés acudía a norteamérica para estudiar su sistema penitenciario y al conocer su situación política, se le creó la motivación para escribir su obra clásica ya citada, *"La Democracia en América"*. En 1838 ingresó como miembro de la Academia de Ciencias Morales y Políticas. Siendo diputado durante la Segunda República Francesa, ocupó el cargo de vicepresidente de la Asamblea Nacional y actuó también en cargos de la administración pública, ejerciendo la cartera del Ministerio de Negocios Exteriores. En 1851, con motivo del golpe de Estado de Napoleón III fue arrestado, acrecentándose su enemistad con el mismo. Durante esta época escribió su segunda obra ya citada *"El Antiguo Régimen y la Revolución"*, que tiene enfoques de obra política y de administración.

Sus aportaciones al pensamiento administrativo están expresadas también en dos documentos, que son propiamente los informes llamados: *"La Presentación de Macarel"* y el *"Informe sobre Argelia"*. En el primero, considera a Luis Antonio M. MACAREL como uno de los importantes tratadistas del derecho administrativo francés de su época y puente para estudiar a la administración pública. TOCQUEVILLE hace un aporte muy importante para el estudio de la administración pública en general y de la centralización administrativa de Francia. *"La Presentación de Macarel"*, es un documento que presentó ante la Academia de Ciencias Morales y Políticas de Francia en 1846 aunque se afirma que fue publicada veinte años después y se refiere al contenido del pensamiento de Luis Antonio M. MACAREL, especialmente de su obra publicada en el mismo año denominada *"Curso de administración y de derecho administrativo"*, relacionada con la cátedra de derecho administrativo que MACAREL impartió a partir de 1842 y en la que enseñó los temas de organización y las atribuciones de las autoridades administrativas, expresando que tal rama del derecho permite comprender las relaciones que existen entre el poder legislativo y el ejecutivo, y que la administración es la acción vital del gobierno y brazo de la sociedad.

En esta obra, TOCQUEVILLE destaca la importancia que ha tenido la Revolución Francesa para el mundo, pues a lado del contenido político de la propia revolución ha creado una parte del Derecho Público: el relativo a la administración pública, de donde emana un nuevo criterio sobre las funciones, las obligaciones, las garantías y los funcionarios mismos, así como el orden metódico que impera en la administración pública y que determina el encadenamiento riguroso y lógico que hace un solo cuerpo de todas sus partes.

En el documento que se comenta, TOCQUEVILLE hace alusión a quienes pueden considerarse como precursores del derecho administrati-

va francés, y que habían incursionado en tal materia hasta su época, señalando como tales a José María DE GERANDO, CARMENIN y Luis Antonio M. MACAREL, haciendo resaltar la importancia de las instituciones administrativas, pero sin llegar a mencionar a Carlos Juan Bautista BONNIN que es considerado como el Padre de la Administración Pública Francesa. Respecto a CORMENIN manifiesta que a él se deben los avances de lo contencioso administrativo; a José María DE GERANDO la formación del Código Administrativo y a Luis Antonio M. MACAREL se debe la formación de "un cuadro racional y completo del sistema administrativo francés". Lo expuesto en la "*Presentación de Macarel*" lo repetirá en su obra "*El antiguo régimen y la revolución*" en la que manifiesta que la organización administrativa francesa es obra de la asamblea constituyente que puso los cimientos en los que descansa y ella formó, delimitó y armó todos los poderes del Estado y esta organización administrativa al decir de TOCQUEVILLE derivó de la Revolución Francesa.

Es evidente que la interpretación que hace TOCQUEVILLE de la revolución francesa, es auténtica y certera en buena parte, pues como forma de organización política, las ideas políticas que se plasmaron en la Constitución de 1791 y que al mismo tiempo se extrajeron de la misma, tuvieron una gran influencia en el pensamiento político y formación del contenido político-constitucional de los Estados occidentales, pero también es cierto, como lo afirma TOCQUEVILLE, que de la propia revolución derivó una nueva organización administrativa, que para él es lo más importante; sin embargo, debe tomarse en consideración que la Asamblea Constituyente había plasmado en la Constitución, lo que era ya conocido y se conocería ampliamente como sistema de división de poderes, que estructura la formación de un Estado integrado por los tres poderes, órganos o potestades: el legislativo, el ejecutivo y el judicial, y del segundo, o sea el ejecutivo derivó precisamente la nueva organización administrativa a que se refiere TOCQUEVILLE.

Tiene en gran estima académica a M. MACAREL, pues le considera un hábil profesor, que ha elaborado una gran obra como libro elemental porque es necesario "vulgarizar las nociones del derecho administrativo" y poner los cimientos de una nueva disciplina, pues los principios expuestos en el curso citado, objeto del comentario, no solamente contiene nuevos principios e instituciones, que han sido imitados en varios países de Europa, por causa de su excelencia. Insistió así mismo en que: "*el sistema administrativo francés no ha sido el producto ni de accidentes ni de voluntades arbitrarias. No, él es el resultado necesario de la revolución social que está operando en Francia desde finales del siglo pasado, y que continúa en fases diversas en el resto del mundo*". Y confirmando su adición a la revolución manifestó que ésta, aniquiló todos los poderes existentes, grandes y pequeños e hizo desaparecer todas las diferencias entre los ciudadanos y creó "*de un solo golpe y sobre un mismo plan, el sistema*

entero de la administración pública". Afirmando, categóricamente que el sistema administrativo francés está fundado en la libertad, sin embargo está complementado con el despotismo, por lo cual el problema de su tiempo consistía en conciliar la centralización extrema que está consagrada en la realidad y la moralidad del gobierno representativo. Debe tenerse presente que en su tiempo existía en Francia una monarquía representativa.

Es indudable que los teóricos del derecho administrativo que él menciona, deben ser considerados como precursores importantísimos del derecho administrativo. Me permito transcribir unos párrafos de lo escrito por Gastón JÉZE, que al lado de León DUGUIT son los pilares más fuertes y augustos del derecho administrativo francés y que respecto al origen del derecho administrativo en Francia dice: "Considérese lo que era el derecho administrativo francés antes que LAFERRIERE escribiese su *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* (1ª edición, 1886). Sin ninguna exageración, era, para la parte jurídica propiamente dicha, el caos, un montón más o menos confuso de soluciones incoherentes, arbitrarias, de prácticas empíricas, frecuentemente injustificables e injustificadas. Los que las conocían eran raros y se enorgullecían de su erudición. Orgullo fuera de lugar: cuando se arriesgaban a escribir un libro para exponer sus soluciones, su obra -sea cual fuere el número de volúmenes-, aparecía como una recopilación indigesta, un fárrago vacío de ideas y de hechos. Así se ha establecido, en el espíritu de los que han estudiado el derecho administrativo antes de 1890, una convicción difícil de destruir: la de que el derecho administrativo es una oscura rama del derecho, cuyo conocimiento supone más memoria que inteligencia, sobre la cual no se puede escribir sino a golpe de textos".

"Finalmente vino LAFERRIERE y el fue el primero que en Francia intentó imponer el orden y el método y explicar las soluciones de la práctica. Su mérito inmenso ha sido buscar las *ideas generales, los principios generales* que se encuentran detrás de todas estas soluciones. Su grave defecto ha sido el de hacer la *apologética* de los principios, en lugar de limitarse a presentar su explicación imparcial", y agrega:

"Pero el prestigio de LAFERRIERE, todavía hoy permanece resplandeciente. El Consejo de Estado no obra sino por él, aun cuando prescindiera de sus ideas. Se podrían citar casos en los cuales los comisarios del Gobierno, invocando la autoridad de LAFERRIERE, han pedido al Consejo de Estado que consagre soluciones que se hallan en absoluta oposición con las ideas profesadas por el sabio jurista. ¡Conmovedor homenaje a una memoria ilustre, cuyo nombre quedará eternamente ligado a la historia de nuestro alto tribunal administrativo, cuya jurisprudencia inspira y cuya presidencia ocupó durante largos años!".¹⁶

¹⁶ Gastón JÉZE, *Principios Generales del Derecho Administrativo*, tomo 1, prefacio de la segunda edición francesa, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1948, págs. LXII, LXV.

La aparente contradicción respecto al pensamiento de TOCQUEVILLE ya citado y el de Gastón JÈZE, transcrito, y del que ya se hizo mención, en el fondo no existe, pues el primero, quien era un tratadista de administración pública considera a los autores que cita con una importancia en la rama del derecho administrativo y en la ciencia de la administración pública, que apenas empezaban el proceso de su formación, en cambio, la opinión de Gastón JÈZE que comenta el pensamiento y una obra publicada cuarenta años después de la aparición de la de TOCQUEVILLE, formula la razón de ser, sin dejar de reconocer que antes de la época de la obra de LAFERRIÈRE no hubiesen existido tratadistas de derecho administrativo, sino que se presentaban las condiciones que menciona en la misma, lo que por otra parte marca, sin duda alguna la evolución de las tendencias e instituciones políticas, jurídicas y administrativas, y obviamente sí determina una diferencia de opinión entre ambos autores respecto al origen del Derecho administrativo francés, sosteniendo el autor de este libro, que el criterio de JÈZE es el acertado.

Otra obra importante de Alexis DE TOCQUEVILLE sobre la ciencia de la administración pública está representada por el *"Informe sobre Argelia"*, elaborado en 1847, es decir, un año después de la *"Presentación de Macarel"*, que fue presentado ante la Cámara de Diputados a nombre de la Comisión encargada de examinar el proyecto de Ley relativa a los créditos extraordinarios solicitados por Argelia, y cuyo trabajo se refiere a la organización administrativa francesa implantada en Argelia, que era y siguió siendo por mucho tiempo una de sus más importantes Colonias, hasta que su separación de Francia fue decidida poco más de 100 años después del informe citado, mediante un plebiscito, cuya base era "Argelia Argelina" o "Argelia francesa", del que destacan dos apartados que tienen relación e importancia en el ámbito de la administración pública, el primero de ellos se refiere *"a la dominación y gobierno de los indígenas"*, y el segundo *"a la dominación civil y al gobierno de los europeos"*. En el preámbulo del informe, TOCQUEVILLE manifiesta que la dominación francesa en Argelia ha provocado graves males y el contenido de su informe en los capítulos citados tienen el propósito de señalar los posibles remedios para evitarlos.

Para él, el sistema político argelino tiene un vicio de origen, pues el poder radica en Francia, en tanto que los funcionarios argelinos solamente realizan funciones secundarias, ya que las importantes que se llevan a cabo en Argelia, las efectúan franceses que no tienen arraigo en el lugar en las que las aplican.

Lo anterior se funda en el hecho de que en Argelia el gobierno real es ejercido por diferentes funcionarios musulmanes o árabes que la realizan en nombre de Francia, en tanto que los franceses se limitan a ejercer la supervisión de ese gobierno.

Agrega que el gobierno de Argelia requiere de una reforma administrativa, pues la administración francesa que se ejerce en la misma,

presenta varios defectos y para evitarlos los funcionarios franceses de Argelia deben ser personas que conozcan el idioma, las costumbres y la historia del país que van a administrar, lo que no acontece en la realidad e inclusive ignoran la organización y la legislación de Francia. Sostiene que para mejorar la organización francesa en Argelia es conveniente el establecimiento de una maquinaria administrativa en Argelia y no en Francia, puesto que la primera representa un punto elevado de la centralización de la administración francesa, e inclusive, afirma que Argelia es gobernada desde París y que por lo tanto intervienen varias personas en la Metrópoli respecto a los asuntos de Argelia, agregado a ello el hecho de que tales asuntos pasan primero por Francia y después por Argelia, lo que representa, en la realidad, la existencia de dos centralizaciones administrativas. Si en algunos aspectos TOCQUEVILLE alaba la centralización administrativa de Francia, en cambio objeta la que se lleva a cabo en Argelia que representa el grado más elevado de la centralización, en donde inclusive, no existe la vida municipal, como ya quedó expuesto. Por lo cual propone una reforma administrativa, manifestando que ésta se llevará a cabo a efecto de que solamente los asuntos más importantes sean manejados desde París y los demás, en Argelia, creándose instituciones locales con facultades delegadas suficientes y se fortalezca la vida municipal.

Parte importante del pensamiento relacionado con la administración pública de TOCQUEVILLE fue expuesto en su obra *"La Democracia en América"*, lo que hace advertir que éste se deriva del conocimiento de la realidad política existente en los Estados Unidos de Norteamérica.

Obviamente TOCQUEVILLE se percató de que la administración pública de los Estados Unidos de Norteamérica difería de la de los países europeos, especialmente de la de Francia. En efecto, mientras ésta tenía la centralización como la base de su organización política y administrativa, los Estados de Norteamérica la tenía en la descentralización, ya que el poder y su ejercicio lo realizaban el Estado federal, sus Estados miembros y los municipios, con una inclinación hacia el principio de cosoberanía de los Estados miembros de la Federación, sintiendo admiración por un gobierno que administra sin dejar sentir el peso de su fuerza y de esta manera expresa: "Lo que más llama la atención al europeo que recorre los Estados Unidos, es la ausencia de lo que se llama entre nosotros el gobierno o la administración. En Norteamérica, se ven leyes escritas; se palpa su ejecución cotidiana; todo se mueve en torno nuestro, y no se descubre en ninguna parte su motor. La mano que dirige la máquina social se oculta a cada instante".

Y agrega, "Esos diecinueve funcionarios no dependen en general unos de otros. La ley ha trazado con cuidado en torno de cada uno de esos magistrados un círculo de acción. En ese círculo, son todopoderosos para desempeñar los deberes de su empleo, y no dependen de ninguna autoridad comunal".

"Si dirigimos la mirada por encima de la comuna, notamos apenas la huella de una jerarquía administrativa. Sucede a veces que los funcionarios del condado reforman la decisión tomada por las comunas o por los magistrados comunales; pero en general se puede decir que los administradores del condado no tienen el derecho de dirigir la conducta de los administradores de la comuna. No los mandan sino en las cosas que tienen referencia al condado".

"Los magistrados de la comuna y los del condado están obligados, en un muy pequeño número de casos previstos de antemano, a comunicar el resultado de sus operaciones a los oficiales del gobierno central. Pero el gobierno central no está representado por un hombre encargado de hacer reglamentos generales de policía u ordenanzas para la ejecución de las leyes, ni de comunicarse habitualmente con los administradores del condado de la comuna, ni para inspeccionar su conducta, dirigir sus actos y castigar sus faltas".?"

G) *Henry Fayol (1841-1925)*

Las ideas de Henry FAYOL sobre la administración forman parte de las corrientes clásicas del pensamiento administrativo. Sin embargo, es preciso aclarar que éste es aplicable fundamentalmente a la Ciencia de la Administración Privada. En su calidad de Ingeniero de Minas fue Director de una importante compañía metalúrgica de Francia, a la que logró salvar de la ruina con un método que revolucionó a la administración privada y que denominó *administración positiva*. Al poner en práctica su método basado en la experimentación, logró una aplicación exitosa que posteriormente le permitió formular principios de la Ciencia de la Administración Privada.

En 1890 en la sesión de clausura del Congreso Internacional de Minas y Metalurgia, FAYOL dio a conocer públicamente sus ideas respecto a la administración privada y en 1908, al celebrarse el "Cincuentenario de la Sociedad de la Industria Minera" desarrolló su doctrina con base en la investigación que había realizado y aplicado. El libro que escribió como producto de sus investigaciones fue titulado con el nombre de *"Administración Industrial y General"* que ha alcanzado varias ediciones, inclusive traducido a diferentes idiomas, por lo cual sus principios de administración de carácter científico adquirieron relieve internacional, por el acierto que le corresponde. En unión de sus seguidores publicó *"El Despertar del Espíritu Público"*, el cual es recopilación de varios trabajos de todos ellos y una contribución para el mejoramiento de la Administración Estatal, sin dejar de reconocer su origen que corresponde a la administración privada.

Los procedimientos administrativos utilizados por FAYOL corresponden al método inductivo, en virtud de que sus principios fueron ela-

¹⁷ ALEXIS DE TOCQUEVILLE, *La Democracia en América*, 1ª ed., Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1957, pág. 65-67.

borados después de observar los casos particulares, realizar la experimentación respectiva y la comprobación correspondiente. A la doctrina formada con esta metodología, el propio Fayol le llamó "*positiva, científica o experimental*".

En su publicación "*El Despertar del Espíritu Público*" se advierte su intento de "*industrializar al Estado para hacerlo más eficiente*".

Henry FAYOL sostiene que para dirigir una empresa simple o compleja, pequeña o grande, se requiere del uso y aplicación de operaciones o funciones básicas, como son: las técnicas, las comerciales, las financieras, las de seguridad, las de contabilidad y las administrativas. De esta manera acepta que el gobierno de la empresa o institución es el todo, mientras que la administración es una de sus partes y que el acto administrativo para la eficacia del mismo debe estar fundado en la previsión, la organización, la dirección, la coordinación y el control. Por lo expuesto, FAYOL puso especial interés en que los órganos de dirección y mando de las empresas sean preparados eficientemente a efecto de que ésta o inclusive la organización estatal fuera más eficiente, es decir, sostiene que el éxito empresarial está determinado por la capacidad de los órganos de dirección, organización y mando de una empresa, lo que resulta lógico ya que siempre ocupó puestos directivos que le hicieron pensar que la labor de excelencia de éstos producía eficacia y eficiencia en las labores de quienes llevan la dirección, el control y mando de las empresas.

2.5. ALEMANIA

A) *Características del pensamiento administrativo alemán*

Las características del pensamiento de la administración pública de Alemania tienen similitud con las de Francia, pues ambos países tuvieron similares pasos en el surgimiento y evolución de la administración pública, los dos empezaron con el absolutismo que tenía como expresión administrativa al cameralismo y si en Francia, Anne Roberto Jacobo TURGOT había sido el último y más importante administrador del absolutismo, Alemania, entonces conocida como Prusia contaría con Juan Enrique VON JUSTI como el máximo representante del cameralismo absolutista, enarbolando la tesis de la Ciencia de la Policía, que consideraba como todo aquello tendiente a procurar el bienestar de la población del Estado, a través de la conservación del orden y la disciplina, formulando los reglamentos que procuren la prosperidad de la misma mediante el mejor aprovechamiento de las tierras, de las actividades, del comercio, del fomento de la agricultura, de la circulación del dinero y de todas las actividades que procuren del bienestar de la población.

De igual manera que el pensamiento de la administración pública francesa culmina en su más pura expresión, con el de Carlos Juan Bautista BONNIN, el de Alemania se lleva a cabo con el de Lorenzo VON STEIN, a principios del siglo XIX y a mediados del mismo, respectivamente.

La administración pública en Alemania, conocida también con el nombre de Prusia y asiento, en su tiempo y espacio, del Sacro Imperio Romano Germánico, tuvo importantes pensadores que la abordaron al paralelo con los temas de la Ciencia Política y del Derecho Administrativo, lo que resulta obvio ya que las normas jurídicas de éste, como ya se ha señalado, forman el cauce de la administración pública.

Para mejor exposición metodológica precisaré las características del pensamiento de la administración pública alemana a través de los siguientes incisos:

1º. La primera forma de la administración pública alemana, está representada por las *ciencias camerales* que se cultivaron casi de manera simultánea que en Francia, preponderando el estudio de la ciencia de la policía como una de las más importantes de las mismas. *La Cámara* que posteriormente asumió la forma colegiada y cameral, durante el absolutismo alemán había sido el centro de la administración pública prusiana. Esta forma de organización administrativa del Estado absolutista se llevó a cabo desde el siglo XVII durante el reinado de Federico Guillermo, "El Gran Elector" y quien fue sucedido por Federico III, a cuyo reinado prusiano dejó en la ruina, habiéndose logrado una recuperación económica al advenimiento del reinado de Federico Guillermo I, Llamado el *Rey Soldado* que gobernó de 1713 a 1740 siendo sucedido por su hijo *Federico el Grande*, quien fortaleció en varios aspectos la administración cameral y que creó el *Gabinete Ministerial* encargado de las relaciones internacionales, restando facultades al Consejo secreto creado por su padre. Asimismo, creó otro organismo cameral que tiene la función exclusiva de administrar el patrimonio real, creando igualmente el famoso Directorio General, que es una forma típica del sistema cameral constituido en forma colegiada integrado de cinco consejeros conocidos con el nombre de Ministros.

2º. Durante el siglo XIX Alemania permaneció en un régimen monárquico constitucional, lo que hizo expresar que aun en los albores del siglo XX no llegaba al sistema parlamentario, por lo cual difícilmente conocería a la democracia, ya que ésta era característica del siglo XIX.

3º. Posteriormente se presentó en Alemania el fracaso de la República de Weimar y la llegada del nazismo, y más tarde la Segunda Guerra Mundial con la derrota de Alemania que fue sometida por las potencias del eje y dividida a través del muro de Berlín en dos Alemanias, la oriental y la occidental, la primera bajo la protección, cuidado y dominio de la U.R.S.S. y la segunda al cuidado y bajo la protección y

vigilancia de los países occidentales que constituyeron las potencias de las Naciones Unidas.

4°. Alemania es uno de los países en donde la ciencia política y el derecho público han surgido en forma natural y espontánea, a lo que se puede agregar la creación de la ciencia de la administración pública tipificada por Juan Enrique VON JUSTI y expresada magistralmente a través del pensamiento de Lorenzo VON STEIN con su antecedente, el del Barón Enrique Federico Carlos VON STEIN. De los cultivadores de la ciencia política destacan en primer lugar a un alto nivel universalmente aceptado Paul LABAND, Georg JELLINECK, Hans Kelsen y Herman HELLER, dentro de los más destacados tratadistas de teoría del Estado, amén de cultivadores de otras ramas del pensamiento jurídico-político, papel importante desempeñaron los cultivadores del derecho administrativo como Roberto VON MOHL, Rodolfo GNEIST, Otto Mayer, Gaspar BLUNTSCHLI y algunos otros importantes teóricos del derecho administrativo que realizaron los estudios del mismo y de la administración pública. Mencionándose también a Guillermo VON HUMBOLT como un tratadista importante de la ciencia política, hasta culminar con el pensamiento de Max WEBER y el máximo representante del materialismo histórico: Carlos MARX.

B) *Juan Enrique vonJusti (1717-1771)*

Juan Enrique VON JUSTI es el más importante de los estudiosos del absolutismo prusiano-alemán, cuya obra "*Elementos generales de policía*" publicada en 1756, se convirtió en el punto inicial del conocimiento de la Ciencia de la Administración Pública de su país, y que corresponde al movimiento cultural europeo denominado *Despotismo Ilustrado*. Por tanto su pensamiento es encuadrado dentro de la corriente cameralista en el punto final de la misma, y representa la evolución de la ciencia de la policía que se considera como el punto de enlace con la ciencia de la administración pública moderna. La obra en cuestión está deter'minada por el momento histórico y el escenario en donde se llevó a cabo, en el que existía un singular interés por el estudio de las ciencias camerales y consecuentemente de la administración pública.

Para VON JUSTI, la ciencia de la policía es en realidad la ciencia de la administración pública del Estado.

Los "*Elementos generales de policía*" es una obra escrita con una claridad meridiana y lenguaje sencillo, comentando los distintos aspectos que debe atender un Estado, a través de lo que hoy conocemos como administración pública para beneficio de la población del mismo. Consta de XXIII capítulos, en el primero aborda lo relativo a *la cultura exterior de las tierras*, ya que el aprovechamiento y cuidado óptimo de las mismas representa un beneficio para la población. El capítulo 11 se refiere a *la fundación de las ciudades y los medios para hacerlas florecer*, manifestando que la amplitud de las mismas tenga proporción con la

extension del país, pues las que son demasiado grandes dañan a la agricultura y hacen que se desperdicien; y una multitud de ciudades que no tienen proporción con las mercaderías que el país produce, es causa que la mayor parte no tiene de ciudad más que el nombre; el capítulo III se refiere a *la hermosura de las campiñas y de las ciudades*, sosteniendo que la policía debe velar por la conservación del agua y demás recursos naturales y procurar que se proporcione hermosura y seguridad pública con linternas y faroles que se enciendan al anocheecer; el capítulo IV trata lo relativo a *la cultura interior de un país y el aumento de sus habitantes*, sosteniendo que éste debe atraer a los extranjeros a través de la abundancia de mercaderías; el capítulo V trata de *los medios de aumentar la población con los mismos nacionales*, sosteniendo, inclusive, que los reglamentos de policía deben conceder franquicias e inmunidades a los que tienen muchos hijos; el capítulo VI trata lo relativo *al cuidado que debe tener el soberano en impedir las enfermedades y la mortandad entre sus súbditos*, para lo cual el ministerio debe realizar lo adecuado y establecer un Consejo ajunta de Sanidad, cuya finalidad es la de prevenir el contagio y demás enfermedades epidémicas, y prohibir la comunicación con los países en donde existan; el capítulo VII se refiere a *las reglas que se deben de observar para hacer florecer la agricultura a través de las mercaderías, de la economía rural y sus diferentes ramos*, para lo cual la policía debe evitar el robo en las campiñas y la utilización adecuada de los bosques; el capítulo VIII, aborda lo relativo a *las manufacturas y las fábricas*, sosteniendo que a fin de hacerlas producir se debe invitar a extranjeros capaces para instruir a los nacionales; el capítulo IX trata *de los oficios y las profesiones mecánicas*, los artesanos deberán establecerse en las ciudades, pudiendo llevar sus artefactos a otros lugares, con tal que las materias no falten en el país; la policía deberá emplear todos los medios posibles para que los profesionistas sean hábiles en sus respectivas profesiones, así como recompensarlos y estimularlos; el capítulo X aborda lo relativo a *los medios necesarios para hacer florecer el orden económico, tanto en el comercio como en el tráfico*, la policía debe conocer todas las diferentes especies de mercaderías con que se trafica, tanto en el interior del país como en el extranjero; el capítulo XI se refiere a *la circulación del dinero*, sosteniendo que éste es un medio general para procurarse de las cosas necesarias; el capítulo XII trata lo relativo *al crédito*, que es lo que contribuye al florecimiento del comercio; el capítulo XIII aborda *otros medios para hacer florecer el orden económico, moderando el precio de las mercaderías y las demás cosas necesarias a la vida*. A la influencia de la agricultura y el tráfico sobre las mercaderías y principalmente sobre el orden económico, debe añadirse también la población, pues si hay carestía de ellas, es perjudicial para los pobres, ya que hace que infinidad de gentes se expatrien por la dificultad de subsistir. Los montes de piedad son también muy útiles a la sociedad. El capítulo XIV trata

de *los reglamentos necesarios para quitar los obstáculos que impiden florecer el orden económico*, siendo éstos, las desgracias públicas que pertenecen a la sagacidad del Gobierno de poder preverlas y evitarlas, y los defectos de las leyes de la policía que miran a sus progresos; el capítulo XV se refiere a *las costumbres de los súbditos, del orden de la disciplina que debe establecerse entre ellos, del respeto que se debe tener a la religión y a sus ministros*, siendo que el soberano siempre debe estar atento a velar sobre la creencia de sus súbditos, de modo que no sea perjudicial al Estado; a contener a los eclesiásticos en los límites y la dependencia que se requieren, y a regular el culto exterior según las reglas establecidas. El capítulo XVI aborda lo relativo a *la atención que debe ponerse sobre las costumbres de los súbditos y del orden y la disciplina que debe establecerse entre ellos*, por el bien general de la sociedad; el capítulo XVII se refiere al *cuidado que el gobierno debe tener de la educación de sus súbditos, si quiere que se hagan útiles a la sociedad, trata también lo relativo a la educación de la juventud*, la cual es muy importante para después servir a la República. Las universidades deberán establecerse en lugares agradables, cómodos y sanos, en donde los víveres sean abundantes y baratos; el capítulo XVIII aborda lo relativo *al lujo, la prodigalidad y el mal uso de la riqueza*, el Gobierno debe siempre procurar que el lujo se satisfaga con las mercaderías del país, y los edificios, jardines, muebles, pinturas y otras obras de arte contribuyen a la hermosura del país; el capítulo XIX trata de *los medios para desterrar la ociosidad, la mendicidad, y otros abusos semejantes que les impiden trabajar* muy mal se ha de pensar de un Estado en donde los mendigos son autorizados. Se han elaborado reglamentos para la mendicidad, se han establecido fondos para los pobres, se les ha prohibido dar limosnas en las calles, etcétera; el capítulo XX se refiere a *la seguridad interior del Estado y de la administración de justicia*, la cual influye mucho en la felicidad del Estado, porque cuando las leyes o la justicia está mal administrada de nada sirve y puede ser perjudicial al Estado y de ruina al público; el capítulo XXI trata lo relativo a *la administración de justicia que mira a la policía*, pues ésta tiene el simple cuidado de hacer observar las leyes y los reglamentos que emanan de los tribunales establecidos por el soberano; el capítulo XXII se refiere a *los medios de mantener la tranquilidad entre los ciudadanos, impedir los medios de hecho, los alborotos y las sediciones*; y el capítulo XXIII se refiere a *los medios de impedir el hurto, la rapiña y otros desórdenes semejantes*, por lo que la policía debe velar, por medio de buenos reglamentos, a la pública seguridad en las ciudades grandes.

C) *El Barón, Enrique Federico Carlos van Stein (1757-1831)*

El Barón, Enrique Federico Carlos VON STEIN es uno de los más importantes reformadores de la administración pública alemana cuya obra motivó que Lorenzo van Stein realizara, en 1865, el nacimiento de la ciencia de la administración. Inició su carrera administrativa en

1780 en el Departamento de Minas, alcanzando en 1804 el cargo de Ministro de Economía y Finanzas, durante la época del Directorio General, lo que explica su intención porque se establecieran instituciones jerárquicas para los casos de dirección y coordinación. Seguramente al colaborar con el Directorio General se dio cuenta que la organización cameral se encontraba ya en proceso de descomposición, por lo cual pugnó por el establecimiento de instituciones jerárquicas pero no colegiadas, formadas exclusivamente para casos de alta dirección y coordinación.

Cuando él ocupaba la Dirección del Departamento de Minas en las provincias occidentales de Prusia en 1795, ocurrió la ocupación francesa napoleónica a la orilla izquierda del Rhin.

En todo momento se advierte, en el Barón, Enrique Federico Carlos VON STEIN su imagen no como teórico sino como político práctico, de cuya actividad obtenía sus conclusiones por lo cual pronosticaba el fracaso de las ciencias camerales del Estado absolutista y la necesidad de lograr una reforma administrativa basada en la participación activa de los ciudadanos.

Como Ministro de Economía y Finanzas suprimió las aduanas interiores, privatizó algunas empresas estatales, preparó el programa para industrializar el campo y propició el libre ejercicio de las profesiones manuales. Las reformas de STEIN han sido consideradas como reformas administrativas, que se llevan a cabo en el Estado Absolutista y por lo tanto son reformas de carácter parcial realizadas por parte de las corrientes progresistas de la aristocracia. Se afirma que las reformas en Prusia se llevan a cabo cuando ésta se encuentra en un mal momento de su historia y ello lo corrobora la memoria escrita por el Barón VON STEIN titulada "*Exposición de la defectuosa organización del gabinete y de la necesidad de la creación de un Consejo de Ministros*".

El Barón VON STEIN hizo una distinción entre Constitución de Estado y Constitución de Gobierno, consistiendo ésta en un conjunto de organismos encabezados por el *Consejo de Estado*. Propone que los ministros sean nombrados con toda formalidad y de manera pública, que los acuerdos con el rey sean regulares y que los ministros asuman la responsabilidad de su trabajo, proponiendo el establecimiento de los ministerios de guerra, asuntos exteriores, ministerio del interior, de hacienda y de justicia. Dentro de la concepción de su reforma administrativa sostiene la necesidad de la participación que deban tener los ciudadanos dentro de la administración pública, pero que no debe representar una obediencia al Estado.

Con motivo de las luchas permanentes que tuvo Prusia con la Francia de Napoleón Bonaparte, el Barón VON STEIN desempeñó un papel muy importante, de resistencia a la invasión, motivando su salida del gobierno prusiano, pero también su retorno a los más altos cargos de la administración pública cuando Napoleón Bonaparte ohli-

gó a su patria derrotada a llevar a cabo la remoción de Hardenberg, y aun cuando solamente desempeñó el cargo de Ministro de Economía y Finanzas, durante un año aproximadamente, realizó durante él importantes reformas administrativas, que inclusive continuaron después, de su salida del cargo citado.

La reforma administrativa del Barón VON STEIN debe ser contemplada a través de dos momentos históricos la ya mencionada consistente en la memoria titulada "*Exposición de la defectuosa organización del gabinete y de la necesidad de la creación de un Consejo de Ministros*" formulada en 1806 antes de la invasión de Napoleón a Prusia, y el segundo la conocida con el nombre de *Memoria de Nassau* llamada "*Plan para una nueva organización del despacho de los negocios en el Estado prusiano*". En la primera, su reforma consistió en demostrar que no era menester la destrucción de la administración del Estado absolutista representado por las ciencias camerales, sino una atenuación del absolutismo, en el cual el Consejo de ministros desempeñaba una importante labor pues los altos funcionarios tenían derecho para examinar las situaciones extraordinarias por las que pasaba el reino prusiano, manifestando que inclusive las cosas podían empeorar y Prusia podía perder su independencia. En el segundo proyecto de reforma, conocido como el *Plan de Nassau* ya citado, señala los lineamientos para una nueva organización del despacho de los negocios en el Estado prusiano y sigue insistiendo en las bondades de la participación ciudadana que se expresan en el gobierno municipal, en las asociaciones provinciales, e inclusive, en la de los Estados. En estas condiciones el ciudadano tiene una nueva relación con el Estado, pues su actividad trasciende a la vida cotidiana proyectando su personalidad en los asuntos de la comunidad. El Barón VON STEIN en Alemania, como Carlos Juan Bautista BONNIN en Francia y BURGOS en España, se pronunciaron porque la reforma administrativa se llevara a cabo fortaleciendo al municipio que es el eje de sus reformas. Curiosamente el contenido de los proyectos de la reforma administrativa planteada por el Barón VON STEIN siguió, produciendo sus frutos después de su salida del gobierno, con su renuncia al cargo de Jefe del Gobierno Prusiano en 1809, pues fue después de esta época cuando su proyecto de la administración pública se convirtió en ley y en diferente momento se aprobó la organización municipal.

D) *Lorenzo von Stein (1815-1890)*

A Lorenzo VON STEIN le corresponde el mérito de ser quien transformó en Alemania las antiguas ciencias camerales de concepción absolutista, en la ciencia de la administración pública, pero además, hizo importantes aportaciones a la Ciencia Política, la Economía y las Finanzas. Su producción literaria es vasta y variada, sin embargo, solo

citaré algunas obras que tienen importancia para la administración pública, y que son entre otras las siguientes:

"*Socialismo y comunismo en la Francia actual*", publicada en 1842; "*La Constitución Municipal en Francia*", publicada en 1843; "*Historia de los movimientos sociales en Francia: 1789-1850*", publicada en este año; "*El Sistema de la Ciencia del Estado*" consta de dos volúmenes, uno publicado en 1852, Y el otro en 1856; "*Tratado de Ciencia de la Economía Popular*", en 1858; "*Tratado de Economía Financiera*", publicado en 1860; "*La Teoría de la Administración*" consta de varios volúmenes y fue publicada entre 1865 y 1868; "*Manual de Teoría de la Administración y de derecho administrativo*" en 1870, siendo estas dos últimas las que por razones naturales tienen mayor importancia para el estudio de la Teoría de la Administración Pública, e "*Historia de la educación*" publicada en 1884.

Según Lorenzo VON STEIN existe antinomia entre el Estado y sociedad, lo que viene siendo un antecedente de lo que ahora conocemos por un lado como el *Estado* y por otra, la *Sociedad Civil*. El estudio del primero se desarrolla en el campo de las ciencias, mientras que a la sociedad se le estudia en sus elementos y movimientos, considerándola como forma autónoma y peculiar de la vida humana, teniendo como esencia de ésta al individuo, que al existir entre sí forman la comunidad de los hombres, y aunque esto parece una contradicción lo importante es no considerar si el individuo existe a partir de la comunidad o ésta a través del individuo. Para Lorenzo VON STEIN, el objeto del Estado son los individuos, que están sujetos a su propia voluntad y a la de éste, a diferencia de las ciencias cameralas que concibieron al hombre individual potenciado por el Estado y que servían para la realización de éste.

También señala las diferencias que existen entre la Constitución y la administración, concibiendo a la primera como el "*organismo de la participación de los individuos en todo organismo interno del Estado*", en tanto que "*la administración alcanza, pues, su forma más pura, más ideal, la exigida por el principio del Estado, una vez que ha convertido en único cometido suyo la vida de todos los individuos*", por tanto, el perfil de la teoría de la administración pública se ubica en un contexto complejo, y para llegar a ella es necesario el estudio previo del Estado y significa también reconocer las categorías de gobierno, ejecución, derecho público, derecho privado y el desarrollo histórico del poder ejecutivo.

La administración pública de Lorenzo VON STEIN contrasta con la administración cameralista del siglo XVIII, y aunque el Estado del siglo XIX es sucesor del absolutista, difiere esencialmente de éste, que está organizado con la Corona, el Consejo de Estado, sus altos funcionarios y las oficinas subalternas dentro de los perfiles de la burocracia, que si en ese tiempo representó una evolución del Estado absolutista en nuestros días está seriamente cuestionada, aun cuando debe reconocérsele su gran importancia en el Estado.

Lorenzo VON STEIN tuvo el privilegio de presentarse en el escenario polémico del Estado y de la administración en los momentos más importantes del pensamiento elaborado en Alemania sobre la materia, lo que debe servir como punto de orientación para comprender la razón y motivo de su manera de pensar respecto al Estado, a la Constitución, a la administración pública y a la sociedad civil. En efecto, él concurre al fin del Estado prusiano y al nacimiento del nuevo Estado alemán, y consecuentemente a la gran polémica llevada a cabo a través de las ideas sobre la materia sustentadas por Guillermo Federico HEGEL máximo expositor de la Teoría del Estado prusiano de su tiempo, como ya quedó expuesto, y el pensamiento de Carlos MARX, universalmente conocido y que se expondrá en la parte relativa. HEGEL era defensor del Estado existente, considerándolo como la mejor forma de organización social que subsume a todas las existentes y en el que se presentan todas las relaciones humanas: las espontáneas o voluntarias y las obligatorias o jurídicas, haciendo una exaltación del papel del Estado como garante de la convivencia social. En cambio Carlos MARX refutando la tesis de HEGEL a la que despectivamente llamó *ideologías*, sostiene que el Estado debe desaparecer, para dar advenimiento a la administración de las cosas, como ya se expuso.

Para Lorenzo VON STEIN el estudio del Estado se desarrolla en el ámbito de las ciencias sociales y obviamente tiene como objeto a los hombres que están sujetos a su voluntad, pero que al mismo tiempo se mueven por sí mismos, considerando que el objeto del Estado es la vida autónoma de todos los individuos, que constituyen el cuerpo de éste, que es la comunidad de voluntad de todos los individuos llevada a la unidad personal y que se manifiesta como acción de su Estado, que para él puede perecer, considerando a su muerte como la suspensión de la misión de la Constitución y de la administración pública, y ha llegado a tal criterio al observar a través de la historia el fin del Estado absolutista que pereció cuando ya no cumplió con sus principios. Respecto al tipo de muerte del Estado a que se refiere Lorenzo VON STEIN es pertinente tomarla con la precaución debida, con el fin de no incurrir en el error de revivir la concepción organicista del Estado, totalmente superada.

Según Lorenzo VON STEIN, la supervivencia de un Estado está determinada en el hecho de que su Constitución y su administración pública cumplan con sus principios, para que de esta manera se evite la muerte del Estado y su Constitución. Por ello afirma que la administración según las ciencias camerales dieron su fin y nacimiento a la última de éstas, la ciencia de la policía, la que vio su fin con el surgimiento de la nueva ciencia de la administración pública, derivada de la revolución francesa. En Alemania, con el pensamiento de Lorenzo VON STEIN, la administración pública surge como parte importante del Estado de Derecho.

Para él la administración pública está formada por cinco partes: la primera comprende al derecho internacional, a la soberanía; la segunda a la defensa nacional, que tiene como base al ejército y a la armada; la tercera a la hacienda y a las finanzas; la cuarta trata lo relativo al sistema jurídico y a la administración de justicia propiamente dicha y la quinta a la administración interna. Se hace hincapié en la importancia que le dio a la administración financiera, en la cual estaban comprendidos el patrimonio del Estado, sus ingresos, impuestos, crédito público, deuda y su adecuada administración. Asimismo se hace mención de que en relación con la administración interna está comprendida la vida física, la vida social y la vida económica de los administrados, teniendo distintos renglones los cuales desarrollaban los temas que se referían a algún aspecto de la misma dentro de la que destacan lo espiritual, la educación, la cultura, la policía y la imprenta.

Lorenzo VON STEIN define al Estado de la siguiente manera: "*evidentemente para nuestro estudio es necesario definir el concepto del Estado como aquel organismo que, fundado en la Constitución, aplica las normas que son dadas por el poder legislativo*".¹⁸ "Haciendo un paralelo con el hombre, STEIN dice que el Estado, considerado como una comunidad humana, tiene su Yo y, por tanto, su voluntad y acto. El Estado no es ni una institución ni un presupuesto del derecho; tampoco un fenómeno ético ni un concepto lógico. "*El Estado es una forma de la personalidad, o mejor, la más alta forma de personalidad*".¹⁹

Respecto a la Constitución que da origen al propio Estado y competencia a todos los órganos que lo integran, señala los límites de acción de todos y cada uno de ellos y por consecuencia su esfera de acción, separando las funciones de los mismos dando origen a lo que se conoce como Estado de derecho, según ya se expuso.

La administración, es tema fundamental de la obra y pensamiento de Lorenzo VON STEIN y que lleva a cabo la voluntad del poder constituyente para ejecutarla en forma material y a través de los actos de uno de los poderes del Estado: el ejecutivo, lo que dio origen a la definición de la administración pública al considerarla *como la acción del Estado, aun cuando propiamente debía hablarse de la acción de uno de los órganos del Estado, puesto que no todos los órganos de éste realizan la administración pública*.

E) Roberto von Mohl

Roberto VON MOHL es aliado de Lorenzo VON STEIN, uno de los fundadores de la ciencia de la administración pública moderna de Alemania. Su obra "*La ciencia de la policía*", publicada en Tübinga entre 1832 y 1833 es considerada como el punto de enlace entre *las ciencias*

¹⁸ Lorenzo VON STEIN, *La ciencia de la administración pública*, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1897, pág. 6. Citado por Ornar GUERRERO OROZCO, *Ob. cit.*, pág. 146.

¹⁹ Lorenzo VON STEIN. *Ob. cit.*, pág. 146.

camerales, el absolutismo y la administración pública moderna alemana, que se presentó en las primeras décadas del siglo XIX. El representa el más claro ejemplo del tránsito de la *ciencia de la policía* a la ciencia moderna de la administración pública alemana, y trata de demostrar que la primera permite conseguir los propósitos del Estado de derecho, por lo que se le considera con justa razón como un tratadista de las ciencias políticas. Sostiene, como los cameralistas, que el Estado subsume toda la vida del hombre, pues se ocupa de su personalidad física y moral, de su patrimonio y de todo lo relativo a su vida. En este sentido, la finalidad de la administración pública consiste en procurar y garantizar el bienestar de los ciudadanos, concibiendo a la policía, como lo hicieron anteriormente los cameralistas, como una fuerza que remueve todo lo que obstaculiza el desarrollo de la sociedad, como la fuerza pública frente a la cual la actividad de los particulares carece de eficacia.

Define a la ciencia de la administración como: "*La exposición sistemática de los principios relativos al empleo de las instituciones auxiliares individuales del Estado, para vencer a los eternos obstáculos prepotentes*".

Roberto VON MOHL sostiene que la literatura sobre administración ha tenido los siguientes pasos:

1º. El que corresponde al siglo XVII y que se caracteriza por el hecho de que los conceptos de Estado y administración se encuentran en formación y por tanto, no puede hablarse de los mismos en términos científicos.

2º. Se presenta durante el siglo XVIII y corresponde al cameralismo, en el cual las ciencias de la administración se han separado del derecho administrativo.

3º. El que se presenta en la segunda mitad del siglo XVIII y que corresponde a la *ciencia de la policía*, que es el grado más elevado de las ciencias camerales y que se caracteriza por entrar en la etapa científica, que es la que le precede y sobre la que trata, cuyo máximo representante, Juan Enrique VON JUSTI escribió su obra "*Elementos generales de Policía*", que se divulga al concluir la tercera década del siglo XIX.

La influencia del pensamiento de Roberto VON MOHL es importante, especialmente en Italia, donde es conocido después que el del fundador del pensamiento administrativo francés, Carlos Juan Bautista BONNIN, y antes que el de Lorenzo VON STEIN.

F) Gaspar Bluntschli (1808-1881)

Gaspar BLUNTSCHLI es un teórico del derecho administrativo, ampliamente conocido, que influyó en "arios países. Su obra fue publicada en 1876 con el nombre de "*Derecho público universal*". En España, apareció en castellano, compuesta de tres partes, la última con el nombre de "*La política*", y posteriormente en Italia con el nombre de

"*La politica como ciencia*". Dentro de esta tercera parte de su obra existe un capítulo relacionado con la "*administración*", que fue publicado en México en 1980.

BLUNTSCHLI dedica un capítulo a la administración, pero también en otros trata temas relacionados con la misma, tales como: lo que es conocido como función pública, es decir, lo relativo a las obligaciones o deberes y derechos de los funcionarios públicos; a las funciones públicas, a los servicios públicos; lo relacionado con la administración del Estado en cuyo tema trata de la relación que existe entre el Estado y la Iglesia, así como su relación con la ciencia y el arte. Existiendo un capítulo sobre el municipio, en su naturaleza jurídica, organización y funcionamiento, su territorio y patrimonio, lo relativo al municipio urbano y al municipio rural. Destaca, sin embargo, los temas referentes a la policía y a la administración pública.

Como ya quedó expuesto, BLUNTSCHLI muestra admiración por la ciencia de la policía, a la que considera como punto final y más importante de las ciencias camerales. Expresa que el concepto moderno de policía no ha podido aclararse, ya que por un lado se le considera como una institución estrecha, ineficaz y superflua y por el otro como un obstáculo de los individuos en la esfera privada. Aclara que la finalidad de la policía no es castigar sino vigilar; que su verdadera finalidad es lograr la prosperidad de los ciudadanos, que la policía efectivamente representa al poder gubernativo que garantiza o proporciona la seguridad y la prosperidad pública. Coloca a la policía dentro del Estado de derecho pero separada del derecho administrativo, ya que su esfera de actividad comprende no solamente la seguridad jurídica, sino toda la seguridad pública, y mira por tanto al bienestar general y que siempre actúa sin interrupción, *no descansa ni puede permanecer ociosa, pues este sería el signo de su muerte para la vida ordinaria*. Según afirma la policía se proyecta o tiene dos direcciones: una que se dirige a evitar los daños y la otra que se dirige a la realización del bienestar de la comunidad, la primera se llama policía conservadora y a la segunda que es la productiva se le llama policía de prosperidad.

También clasifica a la policía con una denominación conocida en México, en policía preventiva, cuando pretende evitar los daños a la sociedad, y represiva cuando castiga los daños causados a la misma. Formula igualmente la siguiente clasificación de la policía:

- a) Alta policía política.
- b) Policía individual.
- e) Policía de la cultura.
- d) Policía del Estado y de la economía social.

Para BLUNTSCHLI la teoría de la administración pública y la policía tienen un punto de enlace. Sostiene que sobre la administración existen varias acepciones: una en relación a las demarcaciones que se le

atribuyen y otras, tomando en consideración diferentes fenómenos como, la constitución, la política, la justicia y la administración privada. Para él, por administración debe entenderse una *"expresión opuesta a la constitución o a la Ley, dado que designa a la actividad concreta y variada del Estado, considerada en detalle, por oposición al orden público y Jurídico general y permanente"*, porque la constitución establece la forma de gobierno, en tanto que la administración el nombramiento de un ministro, lo que significa que la constitución plantea el principio de la representación nacional. Este pensamiento está basado en las ideas de Juan Jacobo ROUSSEAU acerca de la oposición psicológica entre voluntad y acción. Sobre el particular manifiesta: *"En realidad, la Ley y la administración se oponen como la voluntad general y la voluntad particular, como el orden general y la disposición especial: La Ley fija los principios y los límites de la administración, la cual se mueve libremente en este cuadro legal, no siendo una simple aplicación de la Ley"*.

Para él, la administración se opone a la política, pues ésta comprende a la dirección general del Estado y la administración a la actividad detallada inferior; así por ejemplo, la política, o sea, el gobierno, decide sobre la guerra y la paz, la administración regula y organiza la realización de estos actos, pero aclara que esta oposición es muy elástica pues la política es incapaz de comunicar sin la administración.

BLIJNTSCHLI sostiene también que la administración propiamente dicha se opone a la justicia civil, penal y administrativa, y hace una distinción entre la administración civil y las ramas que la forman. Habla también de las administraciones que llama especiales, como la educativa, la financiera, la militar, la de obras públicas, etc.

Acepta que al finalizar el siglo XIX, la policía siga teniendo las características que tuvo durante el cameralismo y conviva con la administración, aunque admite que ya está siendo desplazada por ésta, y categóricamente a este respecto expresa: *"la policía es el verdadero centro y la más clara expresión de la administración del Estado, y por eso la antigua teoría daba su nombre al conjunto de la administración civil"*.

BLUNTSCHLI hace con éxito la distinción entre administración pública y privada, en una época del fortalecimiento de éstas a través del crecimiento de las empresas industriales que requieren una administración adecuada. Para él la administración pública se funda en el derecho y deberes públicos y las personas que la realizan se llaman funcionarios; en tanto que la privada se funda en el derecho privado y es considerada como deber de familia, de la asociación o religión y quienes la llevan a cabo se llaman gerentes. La administración pública del Estado, actúa en cualquier lugar donde la necesidad la reclama, es la esfera del imperium, de lo jurídico; ejerce la coerción y se apoya en el uso de la fuerza física. La administración privada, en cambio, actúa en el ámbito de los intereses particulares, ajenos a la intervención estatal y afirma que el Estado de derecho representa el equilibrio entre la autoridad estatal y la libertad individual.

Según el autor citado, entre la actividad de la administración pública y la privada existe otra esfera de proporciones importantes y que no corresponde ni a la una ni a la otra, y que es propiamente la del espacio de la actividad de las asociaciones, que puede inclinarse a la administración pública o a la privada según el predominio de los asuntos de la competencia natural de una y otra. La característica de este tipo de administración consiste en que están establecidas y se fundan en estatutos, actúan legal y racionalmente, nombran a sus funcionarios y señalan las esferas de sus competencias, así como de los órganos que la integran. Se fundan en la libertad y en el derecho privado.

G) *Carlos Marx* (1818-1883)

Carlos MARX es un importante tratadista de la filosofía política, de la economía y de la ciencia de la administración pública, sus obras más importantes son: el "*Manifiesto del Partido Comunista*", publicado en 1848, pues un año antes la "Asociación Internacional de Trabajadores" le encomendó la elaboración del mismo, teniendo como su colaborador a Federico ENGELS y, "*El Capital*" cuyo primer tomo o libro se publicó en 1867 y los otros dos fueron publicados por ENGELS en 1885 y 1894, después de la muerte de MARX, mismas que han tenido una gran importancia en el desarrollo de la sociedad en todo lo que va del siglo XX, disminuida notoriamente con el derrumbe de los Estados comunistas que habían adoptado el pensamiento marxista-leninista como base y fundamento de su estructura y organización.

Si bien es cierto que las obras mencionadas opacaron en cierto modo a la demás producción sociopolítica y administrativa de Carlos MARX, también lo es que éste debe ser considerado en forma importante dentro del pensamiento de la administración pública. En esta materia hay que tomar en consideración, según lo expresa Carlos MARX, en "*El Capital*", el Estado y el derecho, como instrumentos de la clase explotadora desaparecerían en la sociedad comunista, para dar paso a una simple *administración de las cosas*. Esta afirmación es suficiente para considerarlo como un pensador importante en la ciencia de la administración; sin embargo, es obvio que los tratadistas de la materia no han hecho gran hincapié en el fundamento de este criterio, y en las obras que produjo en el ámbito de la administración pública.

Carlos MARX muestra su tendencia hacia la administración pública en un artículo que apareció en el número 64 de la revista *Vorwärts*, publicado en el mes de agosto de 1844 en París, con el nombre de "*Notas críticas al artículo 'El rey de Prusia y la reforma social, por un prusiano'*", como una respuesta al artículo "*El rey de Prusia y la reforma social*" escrito por Arnaldo RUGE en el número 60 de la misma revista, y en el cual anuncia su criterio que expondrá en "*El Capital*" y en cierto aspecto en "*El Manifiesto del Partido Comunista*", y cuyo artículo debe ser conside-

rado dentro de las obras de la juventud escritas por Marx, de acuerdo con la clasificación que Louis ALTHUSSER formula en su libro *"La Revolución Teórica de Marx"* 17ª edición, publicada por Siglo XXI editores.

En ese artículo, MARX examina la relación entre la política y la miseria en Prusia e Inglaterra, manifestando que el pauperismo existe en ambos países, aunque en diferente grado, y que el origen del mismo debe buscarse no en la deficiencia administrativa y de beneficencia, como fenómenos locales, según lo sostiene el artículo que refuta, sino como un fenómeno de tipo general producido por la explotación del proletariado, al que la burguesía y el gobierno sólo combaten a través de la violencia material y que se presenta como fenómeno general, recrudecido obviamente en Inglaterra con motivo de la industrialización que era la base de su economía. Es evidente la equivocación marxista al sostener que el pauperismo es mayor en Inglaterra que en Prusia, en virtud de que el mismo lo produce la explotación del proletariado, y que se da en consecuencia en un Estado capitalista, lo que lleva a pensar que con tal criterio puede haber mayor pobreza en un Estado industrial que en uno que tiene como base a la producción agrícola.

Su obra *"Crítica a la filosofía del Estado de Hegel"*, redactada por MARX en 1843, es decir, un año antes de la publicación del artículo citado, es una importante interpretación marxista, respecto al funcionamiento de la administración pública capitalista. En el capítulo relacionado al poder gubernativo MARX examina al funcionario prusiano, al saber burocrático, a los cargos públicos, al sistema de exámenes y los salarios de la burocracia. Respecto al examen para el ingreso a la administración pública manifiesta que es un *"bautismo burocrático del saber"* mediante el cual se pasa *"del saber profano al saber sagrado"*. En sus obras *"El dieciocho brumario de Luis Bonaparte"* y *"La Guerra Civil en Francia"* publicadas en 1851 y 1871 respectivamente, MARX expone lo relativo a la centralización de la administración pública en el Estado capitalista, característica que tenían todos los Estados europeos en esa época, considerando a la centralización como el proceso medular del Estado absolutista, que para él era el primer paso del Estado capitalista y en cuya obra trata también lo relativo a la burocracia.

Es natural que Carlos MARX, en virtud de su criterio expuesto en el artículo mencionado y en *"El Capital"* sobre la lucha de clases y el contenido y origen de las mismas, tenga como tema fundamental de sus obras el pauperismo y esa es la explicación del por qué el Estado, según él trataba de disminuirla a través de medidas administrativas y de beneficencia, sosteniendo que el Estado no puede encontrar el origen de las dolencias sociales en la organización de la sociedad ni en sí mismo, sosteniendo que en última instancia todos los Estados buscan la causa del pauperismo en las eficiencias intencionales o accidentales de la administración, y ello se debe a que la consideran como la actividad organizadora del Estado.

Para MARX el Estado capitalista ha vivido en la antinomia entre la vida pública y la privada, por lo cual la administración se limita a una actividad formal y negativa en virtud de que su poder acaba donde comienza la vida privada, lo que significa que la actividad de la administración pública está limitada por las condiciones existentes de una sociedad a la que debe servir, por lo cual no puede pedírsele que modifique esas condiciones.

MARX sostiene que la sociedad burguesa es antisocial y que el Estado no puede eliminar estas características por la impotencia de su administración, pues ello implicaría la abolición de la propiedad privada lo que resultaría antinatural en un Estado capitalista. Sostiene así mismo que mientras más político sea el Estado menos buscará las causas de las dolencias sociales. Manifiesta igualmente que los motivos de la razón política de la revolución francesa no fueron capaces de comprender los males de la sociedad, de aquí que en una forma hasta cierto punto despectiva respecto al papel que tuvo en el mundo occidental la revolución francesa, manifieste que ésta es solamente la *última revolución burguesa del siglo XIX*.

H) *Max Weber (1864-1920)*

Max WEBER es uno de los más importantes sociólogos de la época contemporánea, y a quien también, con justa razón, se le ha considerado politólogo y economista. Con importancia para la teoría de la administración escribió: "*La Política como Vocación*", "*Economía y Sociedad*" y por su preocupación por explicar el estatuto científico de la administración pública se le considera como uno de los teóricos de ésta. Hace una exaltación de la burocracia que se presenta especialmente en las asociaciones grandes y complejas, como lo son, el Estado, en el ramo de la administración pública y la empresa capitalista en el ramo de la administración privada. El papel de la burocracia en las instituciones a asociaciones a las que llama de *dominación legal*, tiene para él su fundamento en seis principios de acción:

1.- *Especialización*. Auspicia la formación de personal altamente calificado a efecto de que se cumpla debidamente con los cometidos y actividades de la administración, y con ello las funciones de la administración burocrática, mediante una división del trabajo adecuadamente distribuida.

2.- *Jerarquización*. Los cargos administrativos se encuentran organizados en una pirámide de mayor jerarquía y autoridad, de manera tal que los de más alto rango tienen mayor autoridad y responsabilidad que los de nivel medio y bajo. A los inferiores les corresponde el deber de obediencia respecto a los mandatos del superior.

3.- *Formalización*. En la administración existe un sistema de principios y reglamentos que encuadran la toma de decisiones y ejecución de acciones para todos los cargos de acuerdo a su jerarquía.

4.- *Personal Operativo*. La administración tiene funcionarios menores que realizan actividades elementales como el manejo de archivos, fichas, documentos, etc. El personal de operación realiza las actividades básicas y contribuye en el logro de los objetivos de la administración.

5.- *Impersonalidad*. Los cargos tienen carácter objetivo relacionados con la administración, o sea que la estructura de los mismos se relaciona con sus principios, de tal manera que las funciones de cada puesto están reglamentadas legalmente, de tal manera que la actividad del funcionario debe sujetarse al contenido de la función del cargo.

6.- *Carrera Profesional*. Consiste en que la administración ofrece la formación de carreras para sus funcionarios, existiendo el escalafón que determina el mecanismo de promoción, ascenso y motivaciones para ello. Se piensa que la carrera profesional propicia el mejor aprovechamiento de los recursos humanos a través de la preparación adecuada y especializada de los servidores públicos, integrantes de la burocracia.

En relación con este último tema, WEBER señaló distintas características que determinan la naturaleza jurídica del funcionario o empleado, en el desempeño de su cargo, señalándose entre otras las siguientes: a) que el funcionario se debe únicamente a la realización de los cometidos de su cargo, b) que está ubicado en la escala jerárquica de la administración; c) que la jerarquía que ostenta su cargo, determina su competencia; d) que tiene deberes y derechos, que son de carácter contractual; e) que su nombramiento se fundamenta sobre su calificación profesional; f) que su retribución está en relación de la autoridad y responsabilidad de su puesto, que éste es su única profesión; g) que existe la posibilidad de una carrera administrativa que significa ascensos y promociones; h) que los funcionarios desempeñan sus cargos con rigurosa disciplina.

Es importante señalar que Max WEBER consideró que el desempeño de la administración burocrática tenía un carácter profesional, pero además un poder político importante ya que la burocratización para él es el procedimiento específico para transformar la acción comunitaria en una acción de sociedad racionalmente ordenada. En relación al poder político que tiene la burocracia en los Estados, se advierte claramente respecto a las parcelas de poder, que ésta ha conseguido en los distintos regímenes a través de la historia, y en México, es prueba evidente de ello la existencia de leyes en las que los trabajadores al servicio del Estado, han logrado parcelas de poder, mediante 10 que se ha llamado *asociaciones societarias*, que han constituido por medio de los sindicatos que se han formado de estas organizaciones y en cuyas leyes constitutivas está expresada la naturaleza jurídica de sus relaciones como servidores públicos mediante el señalamiento claro y preciso de sus derechos y de sus responsabilidades.

Max WEBER hizo la más completa exposición de la organización de la administración pública moderna, y a diferencia de MARX que la

menospreció y la consideró como la expresión de la voluntad del Estado capitalista enfermo y decadente, él, por el contrario la sublimó, y manifiesta que ésta se presenta con tales características y bien sea en las sociedades capitalistas, bien en las comunistas. Por ello ha sido considerado como uno de los tratadistas más importantes de la ciencia de la administración pública al nivel de Carlos MARX y Alexis DE TOCQUEVILLE, pero con una diferencia radical entre ellos, ya que mientras los dos primeros se empeñaron en buscar los males de la misma y puntualizarlos, Max WEBER por el contrario, es el pensador que consideró a la administración pública como algo muy importante de los Estados modernos, y a la burocracia como el elemento humano indispensable e imprescindible de la misma, fenómeno que se ha presentado a través de la historia de la humanidad por considerarla de una necesidad absoluta a grado tal de que su importancia es cada día mayor y de la cual la administración pública no puede prescindir, sobre la misma dice: "La burocracia se caracteriza frente a otros vehículos históricos del orden de vida racional moderno por su inevitabilidad mucho mayor. No existe ejemplo histórico conocido alguno de que allí donde se entronizó por completo -en China, Egipto y en forma no tan consecuente en el Imperio romano decadente y en Bizancio- volviera a desaparecer, como no sea con el hundimiento total de la civilización conjunta que la sustentaba".t?

2.6. ESPAÑA

A) *Características del pensamiento administrativo español*

12. El nacimiento y desarrollo de la Administración Pública en España tiene algún parecido con lo acontecido en Francia, en cuanto que también es producto de los acontecimientos históricos que se llevaron a cabo a finales del siglo XVIII y principios del XIX, debido fundamentalmente al hecho de las buenas relaciones derivadas de la presencia de los Barbon, tanto en Francia como en España, situación que fue interrumpida con la invasión de Napoleón I a España, ocurrida en 1808 y la imposición de su hermano José I Bonaparte en el trono español, agregada la alternancia que hubo en el poder entre conservadores y liberales.

2². La lucha entre los conservadores y liberales, se da en las Cortes de Cádiz que producirían la Constitución de 1812, que lleva ese nombre. Las Cortes empezaron a reunirse a partir de septiembre de 1810, es decir, en el mismo mes en que se inició la Guerra de Independencia de México, que se consumó once años después.

²⁰ Max WEBER, *Economía y Sociedad*, 11^a reimp., Fondo de Cultura Económica. México. 1997. págs. 1072-1073.

Esta Constitución estuvo influenciada en forma directa por la Constitución Francesa de 1791, producto de la propia Revolución Francesa, aunque fue menos radical y por tanto tolerante y conciliadora. También difiere de su modelo en lo que se refiere a la declaración de derechos del hombre y del ciudadano y obviamente en lo relativo a la libertad de cultos que prohibió, proclamando al catolicismo como religión única.

En las Cortes no había una clara definición a favor de liberales o conservadores, pues ni unos ni otros lograron tener el dominio cuando parecía que ostentaban el mayor poder en las propias Cortes, los diputados conservadores se declararon enemigos del Estado de Derecho al que representaban, inclinándose por el retorno de Fernando VII como monarca absolutista. En mayo de 1814, los conservadores, apoyados por los grupos afrancesados y por el ejército anularon la Constitución e hicieron la restauración del absolutismo que perduró hasta 1820.

El segundo tropiezo de los liberales motivó la persecución de los mismos, la caída del segundo régimen constitucional y consecuentemente la restauración del absolutismo que inclusive propició que al enfermar Fernando VII, su esposa María Cristina tomara su lugar como Jefe del Gobierno en calidad de regente, para posteriormente entregar el mismo cargo a Espartero.

3°. La administración pública que se realizó en España, de la cuarta década a la penúltima del siglo XIX, fue estudiada por Fernando COS-GAYÓN y PONS, perteneciente al grupo de los conservadores, y quien con tal militancia fue Ministro de Hacienda, de Fomento de Gracia y Justicia en la administración pública de los conservadores. Cos relata en su obra *"Historia de la Administración Pública de España"* las transformaciones que tuvo la administración pública central con la existencia de siete Secretarías de despacho, que eran: Estado; Gobernación del Reino para la Península e Islas adyacentes; Gobernación del Reino para Ultramar; Gracia y Justicia; Hacienda; Guerra y Marina. En 1833 se creó el Ministerio de Fomento, un año después, se eliminaron los Consejos de Castilla, Indias, Guerra y Hacienda, en el mismo año de 1834, el Ministerio de Fomento se convirtió en Ministerio del Interior. En 1847, se agregaron las Secretarías de despacho siguientes: Comercio, Instrucción Pública y Obras Públicas.

4°. El pensamiento administrativo de España del siglo XIX tiene como representantes más importantes a Francisco Javier DE BURGOS y OLMO, quien nació en Granada, último reducto árabe de España, y Pedro SÁINZ DE ANDINO. Ambos personajes considerados como importantes administrativistas, se formaron en la praxis bajo el amparo de la regencia de María Cristina, teniendo la influencia del pensamiento de Carlos Juan Bautista BONNIN.

B) *Francisco Javier de Burgos y Olmo (1778-1848)*

Durante la ocupación francesa (1808-1811), Francisco Javier DE BURGOS y OLMO fue subprefecto de Almería y Presidente de la Junta General de Subsistencias de Granada, lo que ha sido motivo de polémicas. Vivió en Francia de 1812 a 1828 y retornó posteriormente a España. En la primera, estudió el pensamiento de Carlos Juan Bautista BONNIN, en su obra "*Principios de Administración Pública*". El pensamiento de BONNIN marca en el de Francisco Javier DE BURGOS, una influencia que le va a acompañar en sus obras.

La obra administrativa de Francisco Javier DE BURGOS y OLMO se inicia con su *Exposición a Fernando VII*, dirigida por iniciativa propia en 1826, en la que examina los males que tiene su patria y sugiere cuales son los medios para erradicarla. Su pensamiento escrito en París, le determina que pocos años después de regresar a España asuma en 1833 la titularidad del cargo que había sugerido como necesario, para combatir los males de España y que era el Ministerio de Fomento.

María Cristina tomó en consideración el pensamiento expuesto por DE BURGOS, consistente en la creación del Ministerio de Fomento. Como buen conservador, estaba convencido de las bondades del absolutismo, por lo cual, se empeñó en tratar de realizar una reorganización del Estado absolutista, pero dentro del mismo. Su reorganización fue planteada bajo las bases de la administración territorial.

Como consecuencia de la reorganización territorial se nombraba en cada provincia un Subdelegado del ministerio de Fomento, y en cada ciudad importante dos o tres subdelegados subalternos, habiéndose formulado también *la instrucción* para los subdelegados, creándose, inclusive, el Diario de la Administración, que tenía como objetivo divulgar las obras y tareas alcanzadas por el Ministerio de Fomento, dotando al mismo de gran poder que provocó el celo y la antipatía del Consejo de Gobierno, que era el órgano asesor de María Cristina. El proyecto de Francisco Javier DE BURGOS puede ser encuadrado en la figura moderna de la desconcentración, pues de esta manera actuaban los Subdelegados de las 49 provincias que se formaron en esa época. El intento de reorganización administrativa tiene el mérito de lograr el desplazamiento del poder centralista, para desconcentrarlo en órganos con facultades delegadas. Su pensamiento sobre la administración está expresado en la *Exposición a Fernando VII*, ya citada y en "*La Instrucción*" a los subdelegados, actuando ya como titular del Ministerio de Fomento, cuya creación que también alimentó SÁINZ DE ANDINO, prohijó al sostener que la preocupación y actuación del reino debía estar enfocada a la prosperidad de España.

En la *Exposición*, BURGOS sugiere a Fernando VII los medios sencillos, obvios, sacados de la naturaleza de las cosas, conforme a los principios de la administración, desconocidos en España, pero ya conocidos en Francia, expuestos por BONNIN, considerando que los ma-

les de España se resolverán mediante la aplicación de *los principios de la administración*, que empieza con un saneamiento fiscal.

Para BURGOS, la administración pública es la ciencia de lo útil y de lo dañoso, es la acción protectora del gobierno que se extiende a las relaciones que guarda éste con el campo o espacio con lo privado, pues comprende toda la vida productiva, materiales, tierra, industria, es decir, todo lo que tiene relación con la prosperidad del país, por eso habla de la "*omnipresencia de la administración*", que implica la multiplicidad de sus agentes, mostrándose partidario de una administración central absorbente, aun cuando, posteriormente, en la "*Instrucción a los subdelegados*", se adviertan tendencias a la desconcentración, por delegación, en la que en última instancia ningún poder central se pierde.

La creación del Ministerio de lo Interior, llamado posteriormente de Fomento, tenía como finalidad fundamental lograr la prosperidad nacional, mediante el aprovechamiento de todos los recursos del reino. Es obvio que este Ministerio, dotado de un gran poder para llevar a cabo su cometido, tenía funciones importantes, que se antojaban abundantes para esa época. Actualmente las Secretarías correspondientes de los Estados contemporáneos, tienen esas facultades y otras, determinadas con precisión por la ley y los recursos necesarios para cumplir con su función.

"Instrucción a los subdelegados"

La Instrucción, dirigida por BURGOS como titular del Ministerio de Fomento, el 30 de noviembre de 1833, es considerada como su obra más importante, después de la "*Exposición*". Esta obra está expresada en dos decretos. El primero se refiere a la división territorial del Reino con base en un sistema provincial; el segundo señala las competencias de los subdelegados. *La Instrucción* es considerada como el programa que señala los instrumentos de la administración en la forma en que los expuso a Fernando VII, y que como indicaciones sistemáticas deben ejecutar los agentes o subdelegados del Ministerio de Fomento.

Las materias que integran la Instrucción, ordenadas y sistemáticas son las siguientes: 1. Agricultura y sus agregados; 2. Industria y sus agregados; 3. Comercio y sus agregados; 4. Minería; 5. Ayuntamientos; 6. Policía en General; 7. Instrucción Pública; 8. Sociedades económicas; 9. Hospicios, hospitales y otros establecimientos de beneficencia; 10. Cárceles y establecimientos de Corrección; 11. Hermandades y Cofradías; 12. Caminos, canales, etc.; 13. Bibliotecas públicas, museos, etcétera; 14. Teatros y espectáculos; 15. Socorros en casos de desgracias públicas; 16. División territorial y estadística; 17. Despoblados; 18. Caza y pesca en ríos y lagos; 19. Prevenciones generales.

C) *Pedro Sáinz de Andino* (1786-1863)

El pensamiento de la administración pública francesa de Carlos Juan Bautista BONNIN no solamente influyó en el de Francisco Javier DE BURGOS, sino también en el de Pedro SÁINZ DE ANDINO, quienes propusieron, cada uno por su lado, a Fernando VII la creación del Ministerio del Interior, que posteriormente, durante la participación del primero, como miembro del gobierno, recibió el nombre de Ministerio de Fomento. *La Exposición al rey NS sobre la situación política del Reino y medios de restauración* de Pedro SÁINZ DE ANDINO se produjo en 1829, tres años después de la de BURGOS, más a diferencia de la de éste, la de SÁINZ DE ANDINO se llevó a cabo a petición del rey Fernando VII, pero curiosamente fue ignorada por mucho tiempo y por mera coincidencia su hallazgo fue descubierto en Granada, tierra natal de BURGOS.

SÁINZ DE ANDINO piensa en forma similar a BURGOS, en el sentido de que la administración pública puede ayudar a España a salir de la crisis en que se encontraba en 1828, para él, el hombre puede influir en los acontecimientos políticos utilizando el arte del gobierno "para conservar, fomentar, robustecer, curar y reparar a los cuerpos políticos, y ésta es la ciencia peculiar de los hombres de Estado". Al mostrarse partidario del organicismo, sostiene que los cuerpos políticos, nacen, se desarrollan y mueren, pero el arte del gobierno es útil para mantener a los Estados vivos, robustos y sólidos. El arte de gobierno permite al hombre de Estado, entre otras cosas:

1º. Conocer las estructuras de las sociedades, calcular la combinación de las fuerzas en conflicto y encontrar el equilibrio que conserva a *las máquinas políticas*.

2º. Prevenir oscilaciones violentas y tener bajo sujeción a aquellos que hacen que funcionen las instituciones políticas, y por tanto a los funcionarios públicos.

3º. Permite detectar los síntomas precursores de la relajación de los nudos sociales, e identificar los vicios del desorden, dando tiempo a los estadistas para tomar las medidas adecuadas.

4º. Conocer y deslindar los principios seguros del fomento, prosperidad, orden, seguridad, fortalecimiento y engrandecimiento de los Estados.

Con conocimiento de los hechos y fenómenos mencionados en los puntos que anteceden, Pedro SÁINZ DE ANDINO estaba convencido que pueden combatirse los males que padecía España, entre los cuales, consideraba, como BURGOS, a los siguientes: la pobreza del tesoro del reino, la gran deuda financiera, el descrédito nacional, la pobreza extrema de las clases sociales, el atraso de la agricultura, la pasividad de las fábricas, la corrupción de la moral pública, etc., y para combatirlos *requiere una resolución enérgica y desapasionada de parte del rey* y de

la población española, a efecto de que su país reencuentre la ruta de la prosperidad.

La *Exposición* de Pedro SÁINZ DE ANDINO contiene cinco apartados, que se enuncian de la siguiente manera:

1. Administración de la justicia civil y criminal.
2. Administración civil pública.
3. Administración económica del reino, que se refiere esencialmente a la hacienda.
4. Administración de las fuerzas armadas de mar y tierra.
5. Política exterior.

Como puede observarse, la administración señalada en el primer apartado no corresponde propiamente a lo que ahora conocemos como competencia de los órganos de la administración pública, sino a la actividad que realiza el órgano jurisdiccional, y aun cuando *la Exposición citada*, fue producida en 1829, debe tomarse en consideración la obra "*Del Espíritu de las Leyes*" de MONTESQUIEV, publicada en 1748, es decir, ochenta y un años antes, y que en ella se tipifica y divulga el sistema de la División de Poderes, en virtud del cual los problemas de la justicia civil y criminal, quedaban en la esfera de la competencia del poder u órgano judicial o jurisdiccional.

La coincidencia entre la *Exposición* de Pedro SÁINZ DE ANDINO Y la de BURGOS, está representada por los siguientes índices o elementos:

1º. Ambas *Exposiciones* tienen como fundamento el pensamiento francés de Carlos Juan Bautista BONNIN, aun cuando ninguno de los dos hace manifestación expresa de ello.

2º. Ambas *Exposiciones* son un programa-diagnóstico de acción, formulado por sus autores.

3º. Ambos administrativistas participaron activamente en el gobierno de la regencia de María Cristina, teniendo oportunidad de aplicar las sugerencias, que formularon a través de sus *Exposiciones*.

Obviamente, como puede observarse de la lectura de los apartados que constituyen la *Exposición* de SÁINZ DE ANDINO, se advierte que él considera diferentes a la administración civil pública, de la administración de justicia civil y criminal e inclusive de la administración de las fuerzas armadas, o la de las finanzas, pero debe aclararse que la administración pública, que es la actividad del poder u órgano ejecutivo, estaba en su época implantándose en España y otros países de Europa; en cambio Inglaterra y Francia ya tenían cuando menos teóricamente señaladas las esferas de competencia de los órganos ejecutivo respecto al judicial, aun cuando los vaivenes políticos determinaban cambios, establecían o determinaban confusiones que impedían observarlas con claridad.

SÁINZ DE ANDINO, señala la necesidad de atender los apartados o capítulos de su *Exposición*, pero muestra preferencia por el relativo a

la administración civil pública, de la que afirma: *"tiene sus principios, sus reglas y su teoría, que pueden reducirse a nociones elementales, que faciliten y generalicen la posesión de estos conocimientos, disipen la incertidumbre bajo la que actualmente se procede"*. Este apartado es el que muestra con mayor vigor el contenido de la ciencia de la administración pública, que es la que salvará a España de las calamidades que padece.

Según SÁINZ DE ANDINO las ramas de la administración civil pública son las siguientes:

- 1) Seguridad común del Estado y de los individuos.
- 2) Salubridad, comodidad y abundancia de alimentos.
- 3) Administración y aprovechamiento de las cosas de utilidad común.
- 4) Rentas Municipales.
- 5) Fomento y prosperidad de la riqueza pública.
- 6) Ayuda protectora del gobierno (beneficencia y socorros públicos).
- 7) Instrucción pública.
- 8) Estadística general.
- 9) Organización de corporaciones y magistraturas administrativas.

Las funciones relativas a las ramas de la administración pública citada al decir de SÁINZ DE ANDINO, aun cuando están distribuidas entre las Secretarías de Estado, Hacienda, Justicia, Guerra y Marina. No siempre la distribución de facultades se lleva a cabo en forma adecuada, pues frecuentemente se observa que un mismo asunto es conocido por diferentes autoridades y los criterios que deciden los asuntos son diferentes, lo que determinaba controversia en la administración civil.

Existen otros autores como Luis RODRÍGUEZ CAMALEÑO que escribió un libro denominado *"Consideraciones sobre el Ministerio del Interior"*, coincidiendo con de BURGOS, hace un estudio de la obra de éste y formula una crítica a la misma, aunque realiza alguna aportación basado en el pensamiento francés para el establecimiento del gobierno municipal, concebido como un gobierno popular.

También merece citarse aunque sea brevemente el pensamiento de Mariano BAENA DE ALCÁZAR, que recientemente realizó estudios en relación con la administración pública.

En España, a fines del siglo pasado y principios del actual existieron varios pensadores de jerarquía reconocida fuera de sus fronteras, que han tratado de establecer la diferencia entre derecho administrativo y ciencia de la administración, dándole a cada una el contenido que le compete, entre esos autores mencionaré a Segismundo Royo VILLANOVA, Adolfo POSADA, Juan BENEYFO, FERNÁNDEZ DE VELASCO, Carlos GARCÍA OVIEDO, y otros que independientemente de ser importantes tratadistas de ciencia política o de derecho administrativo abordaron los temas de la ciencia de la administración.

2.7. ITALIA

A) *Características del pensamiento administrativo italiano*

1º. Las características del pensamiento administrativo italiano están representadas en primer término por el de los autores que han sido considerados como precursores del mismo, entre los que se cuentan Juan Domingo ROMAGNOSI, Giovanni MANNA, cuya tendencia se perfiló a establecer la diferencia entre el derecho administrativo y la administración pública, aceptando el punto de coincidencia que existe entre ellos y la relación que les une.

2º. Todos los autores que siguen a los citados en el punto anterior, tuvieron especial preocupación en señalar la diferencia entre la administración pública y el derecho administrativo, del cual jamás puede desvincularse, esto a pesar de que los teóricos de la ciencia de la administración que sirvieron como fuente de inspiración a los italianos, como Carlos Juan Bautista BONNIN de Francia y Lorenzo VON STEIN de Alemania, habían hecho la exaltación de la administración pública y hasta cierto punto un menosprecio al derecho administrativo. Por tanto en la mayoría de autores italianos se advierte la tendencia en señalar las diferencias entre ambas ramas de la actividad del órgano del Estado que realiza la administración pública, predominando quienes consideran la importancia determinante del derecho administrativo sobre ella.

B) *Precursores del pensamiento administrativo italiano*

El pensamiento relacionado con la administración pública en Italia, fue elaborado tardíamente y se divulgó hasta que fue publicada la obra del administrativista alemán Lorenzo VON STEIN, denominada "*La ciencia de la administración pública*" en 1897, que fue prologada por Attilio BRUNIALTI, quien además cita algunos antecedentes de los administrativistas italianos. Dentro de los más importantes pensadores que cita se encuentra Juan Domingo ROMAGNOSI, que escribió el libro intitulado "*Los Principios fundamentales del derecho administrativo*", que es reconocido como el primer texto de la materia en Europa y de cuya obra se afirma que no se limita a exponer los principios del derecho administrativo, sino que además expone la ciencia de la administración pública. ROMAGNOSI divide a la materia de la administración pública en las siguientes partes:

- 1) Administración pública considerada en su realidad objetiva, en sus relaciones con el soberano, los administrados y los funcionarios, así como en lo relativo a su organización interna.
- 2) Administración pública considerada por su objeto: el Estado, y por tanto, con respecto a los hechos y los ordenamientos de la sociedad po-

lítica en su régimen jurídico y nacional, y sus relaciones jurídicas con la organización social desde el punto de vista de la moral.

3) Administración pública estudiada a partir del aspecto de la propiedad pública, la forma de gobierno y también desde el ángulo de la moral.

4) Economía "cívica", como base de la doctrina de la administración pública.

5) Competencia jurídica de los asuntos contenciosos, bajo el doble aspecto del contencioso administrativo y el contencioso jurídico común.

A Giovanni MANNA también se le debe considerar como precursor de la ciencia de la administración pública en Italia. Escribió el libro *"El derecho administrativo en el Reino de las Dos Sicilias"* publicado en 1840, en esta obra el autor pretende demostrar que el Estado tiene como uno de sus propósitos la conservación del derecho, con un doble movimiento mediante el cual las fuerzas sociales se activan del centro a la periferia y de la periferia al centro.

Sostiene que originalmente las fuerzas sociales se mueven de la periferia al centro, en el cual se encuentra el Estado como órgano de derecho y del consorcio civil, moviendo dichas fuerzas hasta la periferia donde es su lugar de origen; define a la administración como *el ejercicio del poder ejecutivo y judicial; es de hecho y de derecho, un conjunto de actos gubernamentales y funciones que se desarrollan de acuerdo con la Constitución*. Para él, la administración se divide en: la administración del Estado, la civil y la contenciosa. La primera es el movimiento concentrador; la segunda es movimiento de difusión y la tercera es la provisión de la tutela de la acción realizada que resuelve las controversias entre el Estado y los particulares motivadas por las acciones gubernamentales y la aplicación del Derecho privado. La administración del Estado conforma su unidad, en tanto que la administración civil tiene varias ramas como objetos de la sociedad.

Para MANNA, la ciencia de la administración civil tiene relación con la antigua ciencia de la policía, por tanto, establece también un nexo en la esfera coincidente de las competencias de la administración del Estado y de la administración civil, insistiendo en que la primera se presenta en cumplimiento del ejercicio de la segunda.

El pensamiento de ROMAGNOSI y MANNA está enfocado hacia el Derecho administrativo italiano. Aun cuando el Derecho Administrativo, y la Administración Pública tienen un gran punto de coincidencia, consistente en que el primero es causa determinante de la actividad de la segunda, el esfuerzo de los autores citados que reflejan la influencia del pensamiento francés y alemán sobre la materia, plasma concretamente la importancia del derecho administrativo como el conjunto de normas jurídicas conductoras de la administración pública, pero también se pretende establecer la tipificación de ésta y su diferenciación con el Derecho administrativo.

Se puede afirmar que mientras el derecho administrativo se consolida perfectamente como una ciencia y rama del derecho público interno en Francia, con el pensamiento de LAFERRIERE y posteriormente el de León DUGUIT y sus seguidores, a fines del siglo XIX, en cambio los temas de la teoría de la administración pública, aun cuando se estudian a partir de las Ciencias Camerales, su carácter estrictamente científico se les reconoce hasta finales del siglo XIX y a principios del XX a pesar del esfuerzo de Carlos Juan Bautista BONNIN por tipificar a la Administración Pública como una ciencia.

En Italia se presenta un choque entre quienes representan el estudio del derecho administrativo y quienes intentan construir la ciencia de la administración pública, pues siendo extraordinariamente coincidentes, se empieza a advertir la conveniencia de distinguirlos como lo apuntaron ROMAGNOSI y MANNA, aun cuando ambos consideraron que el enfoque más importante lo proporcionaba el derecho administrativo, pero que a su vez era necesario separar a éste de la administración, sin olvidar que la misma sólo se conduce y debe conducirse a través de las leyes, reglas y principios del derecho administrativo. Sin embargo, es en Italia en donde se realiza un intento valedero por separar al *derecho administrativo de la ciencia de la administración*, planteado ya desde 1866 por Severino SeOLARI en su obra "*Derecho administrativo*". Se afirma que respecto al estudio relativo a la ubicación del derecho administrativo y de la administración pública exista alguna diferencia en el planteamiento que se llevó a cabo en Francia y en España, en donde se le dio menos importancia al aspecto relativo a la relación entre ambos, en cambio, en Italia, desde su origen se le va considerando a la administración pública distinta al derecho administrativo, sin olvidar que surge de éste, que le conduce normativamente.

G. PÉRSICO en su obra aparecida en Nápoles en 1872 y 1873, denominada "*Principios de derecho administrativo*", siguiendo por la línea iniciada por SCOLARI estableció la diferencia entre el derecho administrativo y la ciencia de la administración; reconoce en el primero la preeminencia sobre la segunda, y señala que la ciencia de la administración estudia al Estado en su relación con la civilización y la economía.

Giovanni DE GIONNIS GIAQUINTO publicó en Florencia en 1876 el "*Curso de la Ciencia de la Administración Pública*", en cuyo prólogo expresa que administrar es fundamentalmente hacer, por lo cual la administración es acción, y no pensamiento o deliberación, pero estima que los actos deben producir una utilidad que es el fin permanente que caracteriza a la ciencia de la administración, misma que puede ser negativa o positiva, mediata o inmediata y sostiene que "*la administración pública puede definirse, en sentido objetivo, como una serie de acciones ejecutadas por la autoridad pública, de acuerdo a la forma de Constitución, sobre materias interesantes a la cosa pública*".

Giovanni DE GIONNIS sostiene que la ciencia de la administración está dividida en tres partes: la primera que llama orgánica o técnica,

está constituida por las leyes de la administración pública los criterios de organización, las instituciones, los cargos y sus jerarquías, sus relaciones entre ellas y el estatuto que rige esas relaciones; la segunda se refiere a la administración del territorio del Estado, sus provincias y a sus comunidades, y trata lo relacionado con las satisfacciones de las necesidades públicas y los medios utilizados para ello, la tercera se refiere a la acción y constituye los sistemas de gestión de la cosa pública y la contabilidad general.

Sostiene así mismo que la ciencia de la administración pública ofrece los principios racionales del organismo administrativo, las necesidades de la cosa pública, los medios para realizarlas y la gestión de los mismos. Considera que es una ciencia práctica, pero que no debe confundirse con el arte de las finanzas, tratando de establecer los límites de la ciencia administrativa para delimitar su objeto correspondiéndole a ella la descripción general de la administración pública y la recolección de la suma de los principios generales. El derecho administrativo, en cambio, le corresponde, según Giovanni DE GIONNIS, el estudio de las leyes relacionadas con el Estado, la ley real y positiva de un Estado concreto, por lo que se advierte, dice, que ambas disciplinas se distinguen por su extensión, objeto, carácter y alcance, sosteniendo que en cuanto al objeto el derecho administrativo se refiere a la acción del poder ejecutivo y a todos sus funcionarios, en tanto que el de la administración pública está inmerso en el objeto que considera el mecanismo de los servicios públicos, el organismo interno, los principios relativos al mismo y las atribuciones de los funcionarios jerarquizados y representa la parte orgánica y técnica del orden administrativo.

Lorenzo MEUCCI publicó en Roma, en 1879, la primera edición de su libro *"Instituciones de derecho administrativo"*, tiene el empeño de diferenciar al derecho administrativo de la ciencia de la administración, sosteniendo que al primero le corresponde el aspecto formal, y en consecuencia las relaciones de la organización administrativa y las relaciones jurídicas que existen entre la administración pública y los gobernados y a la ciencia de la administración le compete el estudio del aspecto material de la administración y estudia las relaciones del Estado y la sociedad.

MEUCCI concibe al Estado como una potestad pública en la que se encuentran dos momentos, el de su Constitución y el de su acción, estimando que ambos están regidos por el derecho y que en la potestad del Estado se distingue los órganos legislativo, ejecutivo y judicial, como aspectos formales de la administración pública y se advierte en el aspecto material, *como la acción estatal se divide en legislación, administración y jurisdicción*, de tal manera que, según él, la administración es toda la acción de la potestad estatal que tutela los intereses generales. De esta manera agrega que *ah administrandose significa* hacer, sin embar-

go, en sentido pleno la administración entraña al acto en sí mismo y a las instituciones y órganos que llevan a cabo esa acción o actividad estatal.

Luis MIRAGLIA es otro autor italiano que pretende establecer la diferencia entre la administración pública y el Derecho Administrativo. En su obra *"La ciencia de la administración y el derecho administrativo"*, publicada en Nápoles en 1883, se advierte la primacía que da a la primera sobre el segundo. Sostiene que la política administrativa debe distinguirse de la política constitucional, la eclesiástica y de la internacional. Divide a la política administrativa, en ciencia de la administración política y ciencia de la administración social. A la ciencia de la administración política le corresponde el estudio de lo civil, del ejército y de las finanzas; a la segunda, o sea a la administración social, le corresponde el estudio de la vida física, intelectual y económica de la sociedad.

Como la mayoría de los autores italianos, se advierte en él la influencia del autor alemán LORENZO VAN STEIN, pero sostiene que la misma es de MANNA, a quien considera como precursor de la ciencia de la administración en Italia. La influencia de VAN STEIN llega a MIRAGLIA, a través de BWNTSCHLI, discípulo crítico del mismo.

G. VACCHELLI escribió la obra *"La ciencia de la administración como ciencia autónoma"*, publicada en Pisa en 1894, en ella se advierte que no acepta la teoría de FERRARIS en el sentido de que la ciencia de la administración estudia las cosas, mientras el derecho administrativo se ocupa de las personas y de las acciones, rechaza la idea de que la autonomía de la administración radica en la acción del Estado en la vida económica, y tampoco acepta que la administración se contraponga a la política. Para VACCHELLI, el elemento político está presente con la relación con otros Estados y en las determinaciones por medio de los cuales el Estado busca un equilibrio entre las diversas clases que la integran, por lo cual considera que la política y la administración comparten las mismas manifestaciones siendo coincidentes sus actitudes y capacidades, es decir, no pueden separarse.

El fenómeno administrativo se identifica en la organización de las fuerzas y de la actividad social cuando realiza el cumplimiento de alguna de sus funciones, por lo cual la administración comprende el proceso funcional de la organización social, estudiando sus elementos, características, energías y condiciones a través de las cuales se logran los fines que el Estado se propone. Para él, la ciencia de la administración trasciende los límites de la ciencia del Estado, ya que subsiste objetivamente en la cooperación de la actividad, energías, voluntad que dirigen las fuerzas sociales. Concluye diciendo que la ciencia de la administración *"tiene como objeto las funciones sociales en general, pero por cuanto en ellas se puede advertir una finalidad especial, y una voluntad consciente y reflejo de actuar en consecuencia para alcanzar los fines de las funciones mismas"*.

C) *Carlo Ferraris*

Carla FERRARIS escribió una obra sobre la materia titulada *"Ensayos sobre la economía, estadística y ciencia de la administración"* publicada en Turín en 1880. Es seguidor del pensamiento alemán de Lorenzo VON STEIN. En la relación entre el derecho administrativo y la ciencia de la administración muestra preferencia por ésta, manifestando que la misma tiene en Italia un doble origen, el antiguo que proviene del derecho administrativo francés y el nuevo que procede de la ciencia de la administración alemana.

La primacía de la ciencia de la administración sobre el derecho administrativo la expone al sostener que la formación jurídica es insuficiente. Considera que el derecho administrativo le corresponde el estudio de las personas y las acciones y sostiene que la ciencia de la administración tiene un objeto identificable, que es el Estado y no el Poder Ejecutivo como sujeto de la ciencia de la administración, de tal manera que el derecho administrativo se ocupa de las materias de la ciencia de la administración, o sea, lo relativo a la forma especial de jerarquía, la relación entre el Estado y los individuos, en tanto que la ciencia de la administración se refiere a las obligaciones, a los deberes y a los alcances del Estado en materia política y social, sosteniendo que la ciencia administrativa le corresponde la acción administrativa y al derecho administrativo la organización administrativa.

Considera un error que se comete en Francia e Italia respecto al estudio jurídico de la administración pública, pues se pretende identificar al poder ejecutivo con la administración, por lo cual acoge con entusiasmo el criterio alemán que hace el estudio autónomo de la ciencia de la administración, por cuyo motivo tiene en alta estima a Lorenzo VON STEIN que desecha de la administración pública el cultivo del derecho administrativo, desligándola de los aspectos jurídicos.

Sobre el particular, mi punto de vista ya ha sido expuesto en varias partes de este libro y de otros, y consiste en que el Derecho Administrativo representa el aspecto normativo y señala el cauce de la administración pública, que en un Estado de Derecho no puede llevarse al margen del mismo.

FERRARIS es un estudioso de la sociedad que es motivo de examen por parte de la administración. Divide a la sociedad en tres organismos: el económico, el físico y el intelectual. El primero nace de la producción de la riqueza e incluye los procesos o etapas de la producción, como la distribución, el consumo, el trabajo material, las obras, la agricultura, el comercio, etcétera. El segundo, o sea, el organismo físico se refiere a la población considerada en su movimiento y el organismo intelectual que es la consecuencia de los bienes intelectuales y comprende el ejercicio de las profesiones/liberales, las escuelas y el cultivo de la ciencia. Los tres organismos mencionados que ejercen sobre el individuo una influencia decisiva, reciben el nombre de cla-

ses de la sociedad. Esta es, en consecuencia, *el ordenamiento de los individuos, que pertenecen a un pueblo determinado, en clases fundadas sobre intereses económicos, físicos e intelectuales y el Estado que debe mantener a las condiciones de la libertad social garantizando la libertad del movimiento y acción es el regulador supremo de la vida interna y el organismo de la acción colectiva del pueblo*. Por tanto, la ciencia de la administración investiga los principios generales que dirigen al Estado en su acción social.

La ciencia de la administración debe investigar según Carlo FERRARIS lo siguiente: "1) cómo el Estado regula el sistema de propiedad mueble e inmueble, conforme las relaciones entre la utilidad pública y la propiedad privada; 2) cómo el Estado organiza a las grandes instituciones públicas que apoyan las condiciones generales de la producción y el cambio, y en las que se incluyen asimismo los seguros, el crédito, la moneda, los medios de comunicación, las invenciones industriales, etcétera; 3) cómo el Estado se ocupa de las ramas específicas de la agricultura, industria, minería, bosques, pesca, comercio, y demás; 4) cómo el Estado afronta los problemas relativos a los socorros públicos, y 5) cómo el Estado protege a la clase trabajadora reglamentando el trabajo, autorizando sus organizaciones, etcétera".²¹

Para llevar a cabo su actividad, la administración se auxilia de la economía política, de la demografía, de la pedagogía y del Derecho Administrativo, pero sosteniendo siempre la autonomía de la administración respecto de éste, hay un criterio que es en el sentido de que tal autonomía no puede presentarse plenamente porque en un Estado de Derecho, el Derecho Administrativo marcará siempre el cauce de la Administración Pública.

D) V. Wautrain-Cavagnari

V. WAUTRAIN-CAVAGNARI escribió una obra conocida como *"Elementos de la ciencia de la administración"* publicada en 1890, con una segunda edición en 1898 y una tercera en Florencia en 1919. Dividió sus elementos en tres partes: 1) Administración económica; 2) Administración interna y 3) Administración pública. Con la influencia de Lorenzo VON STEIN y Carlo FERRARIS, para WAUTRAIN-CAVAGNARI la administración es el Estado en actividad o el Estado en acción.

A la administración económica la ubica por medio de tres formas de la actividad del Estado, que son: en la producción de la riqueza, en la circulación de la misma y en su distribución y consumo. La administración interna está en relación del Estado en el incremento de la población, la salubridad y la beneficencia; y la administración de la cultura está vinculada en la acción del Estado, en la cultura del pueblo y los diferentes niveles de educación.

Para WAUTRAIN-CAVAGNARI, la ciencia de la administración estudia a la acción social del Estado, que se refiere al mejoramiento de las cla-

²¹ Ornar GUERRERO OROZCO, *Ob. cit.*, pág. 263.

ses sociales en los aspectos económico, físico, intelectual y moral, y cuya ciencia debe ser aprendida por los servidores públicos. Como Lorenzo VON STEIN y FERRARIS, piensa que la antigua ciencia cameral de la policía aún está presente, pero que tiene un carácter de simple defensa, pues su naturaleza es negativa e indirecta en tanto que la ciencia de la administración tiene como contenido a la acción social del Estado, tipificada por la iniciativa y el movimiento, por lo que la misma está formada de tres partes:

- 1) Ciencia de la administración económica, que se ocupa de la injerencia del Estado en la producción y distribución de la riqueza nacional.
- 2) Ciencia de la administración interna, que estudia la acción estatal sobre las condiciones físicas de la población: salud pública, migración y beneficencia.
- 3) Ciencia de la administración de la cultura, que considera al Estado como fundamento del desarrollo intelectual y moral del pueblo.

E) *El pensamiento administrativo italiano en el siglo XX*

Attilio BRUNI ALTI, estadista y académico, fungió como consejero de Estado, diputado del Parlamento italiano y Director de la Biblioteca de Ciencias Políticas y Administrativas, lo que le dio la oportunidad en acercarse al círculo de tratadistas de las ciencias de la administración. Escribió su obra *"El derecho constitucional italiano y la política en las ciencias y las instituciones"* que le hizo partícipe de la divulgación de la ciencia de la administración en las grandes ciudades de Italia, en donde se tradujo con el nombre de *"Principios de la administración pública"*.

Enrique PRESUTTI escribió la obra denominada *"Principios fundamentales de la ciencia de la administración"*, publicada por primera vez en Padua en 1903 y posteriormente en Milán en 1910 y *"El Estado parlamentario y sus empleados administrativos"*, publicado en Nápoles en 1899, del cual tiene importancia para la materia el capítulo denominado la *"Política y la administración"*. Según PRESUTTI la separación entre la *política y la administración* es producto de la división de poderes, manifestando que la autonomía entre *política y administración* nace propiamente de la diversidad organizativa y funcional del poder ejecutivo.

PRESUTTI sostiene que la acción propia del poder ejecutivo se manifiesta en dos grandes categorías de actos: la política y la administración. La primera representa actos de autoridad los cuales no admiten discusión; la segunda está compuesta por actos que sí admiten discrepancia.

Es cierto que el titular del órgano ejecutivo lleva a cabo actos políticos y actos de administración, y aun cuando son diferentes considero que no tienen las características que les atribuye PRESUTTI, pues más bien los primeros los realiza como jefe de Estado, en tanto que los segundos los lleva a cabo como titular del órgano ejecutivo propiamente dicho.

2.8. GRAN BRETAÑA

A) *Características del pensamiento administrativo británico*

1º. El pensamiento administrativo de la Gran Bretaña no se le ha interpretado debidamente, pues si bien es cierto que sus condiciones geográficas y su estructura jurídico-política propician un sistema descentralizado compuesto por Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte, que están unidos formando el gobierno británico, pero a la vez tienen principios definidos de la autonomía y consecuentemente del autogobierno.

Pienso que es incorrecto lo que sostienen la mayoría de tratadistas de la materia, en el sentido de que la Gran Bretaña está alejada de la ciencia administrativa y que ésta es abordada a partir de 1900 como lo sugieren algunos pensadores oriundos, inclusive de la misma.

2º. Ornar GUERRERO OROZCO respecto a las características del pensamiento administrativo de la Gran Bretaña dice: "Para estudiar y solucionar grandes problemas de la administración pública en un país dotado de una gran organización administrativa estratégica y decisiva para su propio desarrollo, las condiciones históricas producen las mentes y los talentos humanos para el caso. No hay que olvidar aquella frase de MARX, en el sentido de que un problema no existe sino hasta que a su vez existen los medios para resolverlo. En Francia surgieron las mentes de BONNIN, TOCQUEVILLE y MACAREL, como soluciones a problemas que requerían su concurso".

"Pero en Inglaterra la situación es diferente: como la administración pública hace sólo lo que las condiciones históricas dictan, es decir, lograr aquello que no consiguen los particulares, su papel es secundario. Por tanto, estando ausentes grandes problemas administrativos, ausentes están las mentes que podrían darles solución. En la Gran Bretaña la administración pública es sencilla, su pensamiento administrativo, también lo es".

Y agrega, "El pensamiento administrativo británico se remonta a 1900, es hijo de nuestro siglo. El núcleo de sus representantes forjó lo que, con peculiaridad británica, Rosamund THOMAS llamó "la filosofía británica de la administración". Sin embargo, los filósofos británicos de la administración, que efectuaron sus actividades principalmente entre 1900 y 1939, no incluyen en su seno al pensador administrativo inglés más relevante de esta época: W.H. MORELAND".²²

3º. Considero que todo pensamiento similar al expuesto comete el error que consiste en olvidar la historia y no establecer nexos respecto a los fenómenos que se han presentado a través de la misma.

Mi afirmación está fundada en varios hechos históricos indiscutibles, que sintetizo de la siguiente manera:

²² Ornar GUERRERO OROZCO, *Op. cit.*, págs. 322-323.

a) Debe tenerse siempre presente que la Gran Bretaña puso fin al absolutismo monárquico a través de su gloriosa revolución de 1688, con el triunfo definitivo del parlamento sobre la Corona, en tanto que Francia lo hizo en 1789, a través de su revolución, que ha sido la más divulgada en la historia, lo que significa que la Gran Bretaña precedió a Francia en 101 años en su lucha y triunfo que terminó con el absolutismo monárquico.

b) La gloriosa revolución inglesa de 1688 no solamente concluyó con el absolutismo monárquico, sino que además implantó lo que conocemos como el sistema de división de poderes, que establece los tres poderes o potestades universalmente conocidos: la legislativa, la ejecutiva y la judicial y *debe aceptarse que el nacimiento autónomo de la ciencia de la administración pública deriva de ésta división de poderes, pues enmarca precisamente a la actividad que realiza uno de estos órganos: el ejecutivo.*

c) En la revolución inglesa intervino John LOCKE, condensándola y resumiéndola, siendo su principal teórico, dándose el caso del vínculo existente entre el-hecho y la idea política: el hecho constituido por la revolución citada, la idea política expresada a través del pensamiento de John Locxtque le sintetiza y que es un antecedente claro y definitivo del constitucionalismo moderno.

d) El pensamiento expuesto y divulgado por Carlos DE SECONDAT, Barón DE MONTESQUIEU deriva precisamente de la revolución inglesa, de cuya realidad política y del pensamiento teórico de John LOCKE formó las estructuras que divulgó, aplicando en todo caso el método inductivo, por lo cual resulta ciertamente curioso que se sostenga que el pensamiento administrativo de la Gran Bretaña se da a partir de 1900 cuando la revolución inglesa había privado al monarca de la facultad de gobernar y cuyo pensamiento está expresado en *el contenido del sistema parlamentario inglés, del que se afirmó a partir de entonces que en él, el Rey reina pero no gobierna, y debe tomarse en consideración que en cierto aspecto gobernar es administrar, pues es indudable que una parte importante de la actividad que realiza el titular del ejecutivo constituyen los actos de la administración pública.*

Es cierto que en la Gran Bretaña no se escribieron libros que puedan ser considerados como textos para el conocimiento de la ciencia de la administración pública, o simplemente para la administración, especialmente con proyección de universalidad, es decir, libros cuyo contenido docente y doctrinario, pueda ser considerado como clásicos del pensamiento administrativo universal. Se sostiene, así mismo, que la peculiaridad del pensamiento administrativo Británico difiere de la tradición administrativa continental, expresada fundamentalmente a través del pensamiento francés y alemán, *y que la característica de insularidad de su pensamiento se manifiesta en lo que se conoce como la filosofía de la administración.* Para tener una idea clara y justa del pen-

samiento de la Gran Bretaña, debe tomarse en consideración lo expuesto en los puntos que anteceden y que se muestran en otros aspectos del conocimiento, en el sentido de que la Gran Bretaña, no es dada a esperar a que otros países caminen en un sentido para seguirlos, sino que ellos han marcado derroteros a seguir, evidentemente dentro de su propia idiosincrasia y modo de comportamiento, y que éste lo realizan no para que sirva de ejemplo, sino porque están convencidos que esa es la forma en que deben comportarse pues se deriva de su manera de ser.

En la propia Gran Bretaña se reconoce que el pensamiento teórico académico apareció tardíamente en la misma, pero esto no significa que los principios y la ciencia de la administración no hayan estado presentes o no hayan sido conocidos en este país, pues su historia nos demuestra lo contrario, en la que se advierte la existencia, conocimiento y aplicación de los principios de la administración pública.

4². El hecho de que el *pensamiento administrativo de la Gran Bretaña sea conocido con el nombre de filosofía de la administración*, significa clara y llanamente, que para los británicos la administración tiene un auténtico contenido de servicio y que éste se realiza con un sentido de *filosofía ética o moral, es decir, la administración debe llevarse a cabo con un sentido ético*.

52. Otro de los hechos que caracteriza a la *filosofía o pensamiento administrativo británico es la existencia del servicio civil de carrera, que puede efectuarse por el contenido moral o ético que se tiene en la realización del servicio*. Concepción que no es fácil llevar a cabo en todos los países, porque el servidor público no está compenetrado de la alta responsabilidad ética que tiene al realizar o prestar su servicio público.

Los autores que han abordado temas relacionados con el pensamiento administrativo en la Gran Bretaña en el siglo XX, son entre otros, los más importantes: W.H. MORELAND, E.N. GLADDEN Y F.F. RIDLEY.

B) W H. Moreland

W. H. MORELAND es un importante autor de derecho administrativo. En 1921, publicó en la Revista *Quarterly Review* un artículo con el nombre de "*Ciencia de la administración pública*" que puede ser considerado como uno de los primeros pasos enfocados a lo que hoy se conoce como la ciencia de la administración.

MORELAND sostiene que en la administración pública como en otros aspectos del conocimiento, frecuentemente la práctica precede a la teoría, es decir, el hecho a la idea, y al respecto dice:

"Con frecuencia la práctica se adelanta a la ciencia y, aunque los ingleses tienen una amplia y larga experiencia en la práctica de la administración pública, no he encontrado algún tratado sistemático en inglés sobre la teoría de esta materia como un todo. Las autoridades que puedo citar ofrecen aportaciones a la mayor parte de las dis-

cusiones, algunas formales y otras incidentales, sobre aspectos particulares del tema; y actualmente los estudiosos ingleses deben tomar de tales fuentes sus principales conocimientos teóricos. En realidad su estudio se imparte en la Universidad de Londres, pero hasta donde yo tengo noticia, no ha obtenido reconocimiento formal en Oxford, Cambridge o en cualquiera de las otras universidades más importantes del Imperio; de ahí que no haya encontrado lugar en los principales exámenes públicos".

"Las razones de la escasez de literatura sistemática están a la vista. Hasta los últimos años, los principales triunfos de los administradores británicos fueron logrados en países distantes y han pasado casi inadvertidos en Occidente".²³

Este artículo fue publicado en la revista conmemorativa del 25 aniversario del INAP y originalmente en la revista citada en el primer párrafo de este apartado, que contiene los informes y reportes que se mencionan en la misma.

W.H. MORELAND cree que la razón fundamental de la tardía aparición de la ciencia de la administración pública en la Gran Bretaña, además de la ya expuesta en la transcripción realizada se debe a que los hombres que la conocen no se han preocupado por rebelarla, y por otra parte los ingleses se familiarizan con las personas que llevan a cabo tareas administrativas concretas, pero no se preocupan por el trabajo unitario del gobierno central, o por la teoría que enmarca a la administración.

Respecto a la relación existente entre la política y la administración MORELAND dice: "El campo de la ciencia puede ser más claramente definido con referencia a las relaciones entre política y administración. La política decide sobre los objetivos a lograr; la administración pone la política en ejecución o, dicho en pocas palabras hace las cosas. La ciencia política trata esencialmente con los métodos por los cuales se formula la política pública; y la emparentada ciencia de la administración pública comienza donde la política termina".

"Es cierto que en la práctica la línea divisoria entre la política y la administración frecuentemente se entrecruzan; por un lado los administradores pueden tener voz en la determinación de la política y, por el otro los estadistas pueden ser empleados en la administración".²⁴

La opinión de MORELAND se presenta en los países con un sistema presidencial, en donde el jefe del ejecutivo es además el jefe del Estado.

MORELAND también se preocupó por establecer la distinción que existe entre la administración pública y la privada, sosteniendo que la primera se caracteriza por ser esencialmente difusa, en tanto que la segunda, por el contrario, es concentrada. Estudia a la administración

²³ W. H. MORELAND, *La Ciencia de la Administración Pública*, artículo que apareció originalmente en *Quarterly Review*; vol. 235, 1921, traducido por Agustín Rueda Aguilar. Revista Conmemorativa del 25 aniversario del INAP, pág. 261.

²⁴ W. H. MORELAND, *Ob. cit.*, pág. 262.

pública de acuerdo a la organización administrativa existente en la Gran Bretaña, en relación con el principio de descentralización, que necesariamente implica disminución de facultades de las dependencias locales.

C) *E.N. Gladden*

E. N. GLADDEN es uno de los más importantes teóricos de la administración de la Gran Bretaña, y es considerado como el autor del primer libro de texto en Inglaterra sobre la ciencia de la administración. Entre sus obras están las siguientes publicaciones: *"Las relaciones del personal en el servicio civil"* publicada en 1943; *"El servicio civil, sus problemas y futuro"* en 1945; *"Introducción a la administración pública"*, en 1945, con tres ediciones posteriores, habiendo sido el primer texto en Inglaterra; *"El servicio civil o burocracia"* publicada en 1956; *"La esencia de la administración pública"*, en 1956; *"Aproximación a la administración pública"*, en 1966; *"Historia de la administración pública"* en 1972; así mismo, es autor de varios artículos de la Revista Internacional de Ciencias Administrativas, entre ellos: *"Administración pública e historia"*; *"FA. Blend, Pionero de la administración pública australiana"* y, *"Toynbee y la administración pública"*, publicados en 1972, 1975 Y 1976 respectivamente.

"La introducción a la administración pública" como obra didáctica está compuesta de cinco partes divididas en veintidós capítulos y tiene como objetivo describir los sectores administrativos del gobierno y proveer un mapa razonablemente detallado en que consiste, en efecto, un campo complejo y no siempre bien definido y naturalmente el propósito del libro es realizar el estudio de la organización del gobierno, sus actividades y su dirección.

Para él, la administración pública está relacionada con las actividades administrativas del gobierno, es decir, por las que realiza el órgano administrativo del Estado, distinguiendo a la administración pública no solamente de la formulación de políticas, sino de la legislación y la justicia, encuadrando en consecuencia a la administración dentro del marco de lo que es la competencia del órgano ejecutivo o administrativo. Sostiene que el administrador es un servidor público y no un amo de éste y que su actividad es de índole cooperativa y no está relacionada con el manejo del poder, por lo cual sostiene que la administración está organizada por la comunidad y que mediante la cooperación pública se realiza la liga entre el Estado y la sociedad.

"La aproximación a la administración pública", también tiene un contenido didáctico y que comprende materias relacionadas con la administración pública y su actividad, sus recursos, su personal, métodos, dirección, control y educación profesional. Sostiene que la administración es un problema humano, que le aleja de la tesis del gerencialismo tecnológico.

O) F. F. Ridley

F.F. RIDLEY es uno de los autores contemporáneos del pensamiento administrativo británico. Escribió diversos libros y artículos, entre los primeros están: "*Administración Pública en Francia*" en 1969; "*El sistema prefectural francés*" publicado en 1973; "*Gobierno y administración en Europa occidental*" en 1979, en cuya obra enfoca su pensamiento a Inglaterra, Francia, Alemania, Italia, Holanda y Bélgica, en ella insiste en afirmar que la administración pública tiene íntima relación con el gobierno y la política.

En 1972, publicó en Londres un artículo intitulado "*Administración pública, causa y descontento*". Afirma que en el establecimiento de la administración pública como materia académica, "*Inglaterra es un país subdesarrollado*". Este subdesarrollo contrasta con el contenido de la ciencia de la administración de la Europa continental, destacando inclusive las cátedras camerales prusianas establecidas en 1727, y hace hincapié en que las enseñanzas de la ciencias camerales fue proyectado por Federico Guillermo I para subsanar las deficiencias nacidas de la formación meramente jurídica de los funcionarios del reino, considerando que las ciencias camerales forjaron la esencia de la ciencia de la administración, señalando el qué y el cómo de la administración a través de los campos sustantivos de la acción gubernamental y de los procedimientos administrativos, respectivamente.

RIDLEY insiste en la necesidad que la enseñanza de la administración pública adquiera un nivel universitario, puesto que la misma representa un problema de formación y no de simple adiestramiento y que inclusive la enseñanza de la administración se lleva fuera de las universidades con las características de contribuir a la formación y no solamente al adiestramiento.

Propone que la ciencia de la administración y la enseñanza de la misma se convierta en el punto de apoyo para sacar a Inglaterra del subdesarrollo que tiene en la materia.

Enseguida mencionaré como tratadistas de la materia en el siglo XX a: Ricardo HALDANE, Graham WALLAS, Guillermo Enrique BEVERIDGE, Oliverio SHELDON, Lyndall URWICK y Carlos STAMP. La característica de cada uno de ellos no está en razón directa de la importancia del contenido de su pensamiento sino de la actividad práctica que llevaron a cabo como servidores públicos, en el área de la administración pública.

Ricardo HALDANE escribió dos artículos sobre el *servicio civil de carrera*, elaborados en 1918 y 1924, respectivamente. Como servidor público asintió el cargo de Secretario de Estado para la Guerra. De su actividad académica se encuentran los trabajos citados que publicó en la Revista de Administración Pública, de cuyo Instituto fue presidente.

Graham WALLAS elaboró y publicó las siguientes obras: "*Naturaleza humana de la política*", en 1908, "*La gran sociedad*" en 1914 y "*El arte del pensamiento*" en 1926. Fue profesor de ciencia política y alcanzó en

1923 la distinción de profesor emérito. Formó parte de la Real Comisión del Servicio Civil.

Guillermo Enrique BEVERIDGE publicó en Londres en 1920 un libro titulado "*El servicio público en guerra y paz*", y posteriormente escribió un artículo publicado en Londres en 1922, conocido con el nombre de "*El desarrollo del servicio civil*". Destacó en tareas académicas llegando a Director de la Escuela de Economía de Londres, siendo también profesor en la Universidad de Oxford.

Lyndall URWICK publicó varias obras sobre la administración. En 1937 coeditó con el norteamericano Lutero GULICK "*Ensayos sobre la ciencia de la administración*" y posteriormente, en 1942, publicó su obra "*Elementos de la administración*". Se le considera como estudioso de la administración privada, habiendo sido director del Instituto Internacional de Dirección y vicepresidente del Instituto Inglés de Dirección.

Carlos STAMP colaboró en la *Revista de administración pública*, publicando varios artículos sobre la materia. Realizó varias actividades académicas en la Escuela de Economía de Londres y también fue Presidente del Instituto de Administración Pública.

2.9. ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

A) *Características del pensamiento administrativo norteamericano*

1º. El pensamiento administrativo norteamericano se desarrolla en el contexto de dos posiciones: la local y la extranjera. La primera deriva de la idiosincrasia de los norteamericanos y de las condiciones históricas que enmarcan su evolución en todos los aspectos del conocimiento, dentro de las que se señalan a la actitud esencialmente pragmática de los norteamericanos dados a formular principios de carácter práctico pero con inclinación a la creación de teorías generales. En relación con la segunda, han mostrado históricamente la tendencia a recibir del exterior las aportaciones importantes que van de acuerdo con su manera de pensar o representan una avanzada en algunos aspectos del conocimiento.

2º. En materia de administración pública los norteamericanos han mostrado resistencia a aceptarla como una verdadera ciencia, en el sentido en que se considera en Europa y en otras partes del planeta, por lo que en lugar de abordar los temas relativos a la ciencia de la administración pública se refieren propiamente a la realización de estudios de la misma, haciendo importantes aportaciones en materia de administración privada.

3º. De las escuelas o corrientes que se han presentado con influencia está el "*gerencialismo*" impulsado vigorosamente en Estados Unidos de Norteamérica por Lutero GULICK, cuya tesis pretende aplicar los criterios de la gerencia privada en las esferas de la administración

pública. Es obvio aceptar que la administración pública y la administración privada tienen principios y puntos de coincidencia, pero es evidente que entre los principios más importantes de una y otra existen notorias diferencias.

4°. Otra corriente que también tiene importancia en los Estados Unidos de Norteamérica es el "*conductismo*", cuyo Padre en la materia se considera a Heriberto SIMÓN y quien aplica el positivismo lógico tanto en la administración pública como en la privada.

Las ideas de este autor derivadas del pensamiento de GULICK establecen la confusión de la administración pública con la privada al pretender aplicar los principios de una en la otra. Las dos corrientes citadas se unen en una tercera llamada "*teoría de las organizaciones*" con pretensiones similares al señalar que en el Estado y en la empresa privada se encuentran puntos comunes, lo anterior es explicable en virtud del éxito que los norteamericanos tienen en la empresa privada que les ha permitido no solamente tratar de implantar las reglas y principios de la misma en la administración estatal, sino que inclusive, sus empresas han llegado a tal grado de perfeccionamiento que han permitido a los norteamericanos introducirse en el mundo de la economía y del comercio de casi todos los países del mundo en donde han querido hacerlo.

B) *Precusores del pensamiento administrativo de Norteamérica*

Ya quedó precisado que el pensamiento administrativo norteamericano está formado de las vertientes interna y externa. La primera está formada en virtud de la idiosincrasia norteamericana y la segunda por el pensamiento alemán, francés y en pequeña escala el español sobre la materia, siendo en el caso evidente la influencia de Lorenzo VON STEIN y Carlos Juan Bautista BONNIN. Los precusores del pensamiento administrativo norteamericano son: Alejandro HAMILTON y Thomas JEFFERSON. El primero, creador y defensor del federalismo y el segundo, impugnador del mismo por el celo de defender la soberanía de sus Estados miembros.

Alejandro HAMILTON, Jaime MADISON y Juan Jay escribieron ochenta y cinco artículos periodísticos en los que expusieron la necesidad y conveniencia de que el Estado norteamericano se formara de acuerdo con las bases propuestas por ellos que eran representantes del grupo que combatió en la Guerra de Secesión con el nombre de federalistas. En dichos artículos se plasmó por primera vez el Estado Federal que sirvió de modelo a todos los países del mundo occidental que lo adoptaron ya algunos otros de diferente zona. Estos artículos se compilaron y finalmente fueron expuestos en una obra que lleva el nombre de "*El Federalista*", y que es clásica no solamente de la literatura política norteamericana, sino de alcances a nivel universal, puesto que en dichos artículos se expusieron las ideas políticas que dieron origen al

Estado Federal norteamericano y obviamente a su Constitución, aprobada en Filadelfia en 1789, y que reúne los requisitos que menciona MILLER, al afirmar que: "*Una Constitución en el sentido norteamericano de la palabra, es un instrumento escrito por el cual se establecen, limitan y definen los poderes fundamentales del gobierno, y por el cual se distribuyen esos poderes entre varios departamentos, para su más seguro y útil ejercicio, en beneficio del cuerpo político*".²⁵

Alejandro HAMILTON escribió lo relacionado con el Poder Ejecutivo, por lo cual debe pensarse que la teoría del poder presidencial norteamericano es obra de su pensamiento. Sostiene que el poder nacional corresponde al gobierno federal y debe estar sobre el poder de los Estados miembros que forman la Federación. Por esta razón se considera que el pensamiento de HAMILTON es la base de la concepción de la administración pública norteamericana, aunque es preciso dejar constancia que para él la administración en sentido lato la llevaban a cabo los tres poderes, pero en sentido estricto, la administración propiamente dicha, como expresión de los actos administrativos en sí, la lleva a cabo el órgano administrativo, por lo que en tal sentido, la administración pública propiamente dicha, es competencia del ejecutivo.

Para Alejandro HAMILTON el titular del ejecutivo de la Unión debe tener la facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho que son sus colaboradores y quienes en su nombre realizan los actos de administración que son de su competencia. A pesar de lo expuesto debe tenerse presente que la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica y sus enmiendas constitucionales señalan que varios colaboradores del Presidente son nombrados por éste con la aprobación del Senado. Para él, la administración del gobierno norteamericano comprende las siguientes ramas: planes hacendarías, gasto público, negocios extranjeros, organizaciones de las fuerzas armadas y dirección de las operaciones militares. En oposición a Thomas JEFFERSON sostuvo la conveniencia de un ejecutivo fuerte, puesto que uno débil significa una ejecución débil del gobierno y ello representa una ejecución mala lo que da como resultado un mal gobierno.

JEFFERSON representa la antítesis del pensamiento de HAMILTON ya citado, pues para él, el poder político lo deben tener los Estados miembros de la federación que deben subordinar a la Federación cuya administración debe ser pequeña, puesto que de otra manera se convertiría a en una especie de despotismo. Su pensamiento es considerado como la exposición de la "*República de Condados*", en efecto, él sostiene que los Condados o Distritos deben contar con los servicios de educación, de comunicaciones, de policía, de paz y justicia, por lo cual cada distrito se convierte en una pequeña República, en donde cada ciudadano del Estado se convierte en miembro activo de la comunidad

²⁵ Bernard SHUARTS, *Los Poderes del Gobierno, comentario* sobre la Constitución de los Estados Unidos; Facultad de Derecho. U.N.A.M.. 1962, pág. 9.

gobernante, ejerciendo en su persona gran parte de sus derechos y deberes. El debilitamiento de la Federación e incremento del poder de sus Estados miembros y sus municipios es la tesis angular del pensamiento de Thomas JEFFERSON.

En su época se pensó que las tesis de HAMILTON y JEFFERSON no solamente eran contradictorias, sino inclusive irreconciliables y en cierto modo el principio de la cosoberanía imperante de los Estados Unidos de Norteamérica, deriva del pensamiento del segundo y del hecho de que los Estados miembros de la Federación fueron celosos del poder de ésta, y por tanto se reservaron una buena cantidad de facultades o competencias que equilibraba su poder con el de la Federación, inclusive, llegaron a establecerse conflictos jurídicos como el asunto MARBURY vs MADISON que finalmente fue resuelto a favor de la competencia de la Federación, pero aun en nuestros días los Estados miembros de la Federación norteamericana conservan varias facultades y competencias que les hacen pensar en que aun se rigen bajo el principio de la cosoberanía.

Pienso sobre esta controversia que la doctrina política contemporánea ya la ha resuelto y de ello es testimonio el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que señala que el titular del poder político es el pueblo de quien emana y en nombre de quien se ejerce, superando la polémica mencionada sobre quién es el titular de la soberanía o en quién reside ésta.

También se ha citado a Alexis DE TOCQUEVILLE como precursor de la administración pública de norteamérica en atención a que su obra más importante sobre la materia "*La Democracia en América*" se refiere a la situación política de la Unión Americana. Sin embargo, su pensamiento es abordado en el apartado relativo al pensamiento administrativo de Francia.

C) Woodrow Wilson (1856-1924)

Woodrow WILSON fue Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica por el partido demócrata durante la segunda década del siglo XX. Antes de acceder a tan importante cargo político hizo estudios relativos a la política y a la administración, formulando en 1886 y publicado en el siguiente año un ensayo relativo a la administración pública con el ánimo, como lo expresó, no de aplicarlo, sino como una introducción semipopular para los estudios administrativos, discutiendo la historia de la ciencia de la administración, de las condiciones del estudio y de la necesidad en su país. El ensayo citado, conocido con el nombre de "*Estudio de la administración*", fue, publicado por la Academia de Ciencia Política de la Universidad de Columbia, en la revista *Political Science Quarterly*, en el que expresa que la ciencia de la administración es eminentemente práctica, pero reconociendo la íntima relación que tiene con la política, considerando que de ésta, *deriva la ciencia de la*

administración, lamentando que siendo la parte más obvia del gobierno, haya tardado tanto para ser considerada en sus verdaderas características, a pesar de representar la parte operativa del gobierno, es decir, la acción del ejecutivo y consecuentemente de vieja aplicación.

A pesar de que considera que la administración deriva de la ciencia política sostiene que la primera va más allá de la esfera política, de la misma manera que las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas, afirmando que la administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público, agregando que cada aplicación determinada de una ley es un acto administrativo, más no es la ley que está sobre el acto administrativo.

Para WILSON el estudio concerniente a la administración debe comprender los tres puntos siguientes:

- I. Tomar en cuenta lo que otros han hecho en la misma línea, es decir, la historia del estudio.
- II. Averiguar exactamente cuál es el objeto del estudio.
- III. Determinar cuáles son los mejores métodos para desarrollarlo y las concepciones políticas más esclarecedoras de que debemos proveernos para introducirnos en él.

Es evidente que la administración pública concebida por WILSON tiene puntos de coincidencia con la administración privada, pues advierte que el desarrollo de los procesos industriales y comerciales se incrementaron, y afirma que en la esfera de la administración pública, la cantidad de jefes que realizan los actos de gobierno han aumentado, como consecuencia del incremento de la misma, provocando, inclusive, que las conductas sean equivocadas e informales, de tal manera que esta ciencia tiene como tarea hacer que los actos de gobierno sean mejores, se depure su organización y se cumplan los deberes de los funcionarios escrupulosamente, y esta es la razón de ser de la propia ciencia de la administración que hace que tanto la pública como la privada logren sus objetivos planteados.

Woodrow WILSON se percata plenamente de que la ciencia de la administración surgió de la *ciencia de la policía*, como parte de las ciencias camerales, que es expresión del pensamiento administrativo del absolutismo europeo, precursor de la ciencia de la administración pública moderna, e inclusive afirma: "Los gobiernos más adelantados en la práctica administrativa son hoy los que tuvieron gobernantes absolutistas, pero iluminados con la idea, evidente a todos menos para los ciegos, que los gobernantes son propiamente los servidores de los gobernados. En esos gobiernos la administración se ha organizado para servir el propósito general con la simplicidad y la efectividad propias de las iniciativas regidas por una voluntad única".²⁶

²⁶ Woodrow WILSON, "Estudio de la administración", *Political Science Quarterly*, pág. 204. Hay una edición en RAP conmemorativa del 25 aniversario del INAP, pág. 281.

WILSON abrevió su conocimiento en el pensamiento de los administrativistas alemanes, especialmente en Gaspar BLUNTSCHLI y de alguna manera en Lorenzo VON STEIN. Del primero toma la idea de que la política está relacionada con las cosas grandes y universales, en tanto que la administración lo está con las acciones estatales, individuales y pequeñas, por lo cual la política es competencia de la estadística, en tanto que la administración lo es del funcionario técnico, para cuyo cumplimiento debe tomarse en consideración lo que expone como tarea de la administración en los tres puntos señalados anteriormente.

Respecto al pensamiento de MONTESQUIEU, sobre la división de poderes, adoptado plenamente en el sistema norteamericano, dentro de la concepción federalista, manifestó que MONTESQUIEU *no había dicho la última palabra sobre el tema*, y que en consecuencia, el funcionalismo de su sistema debía ser superado para mejorar los principios administrativos en los que se basan la autoridad y las responsabilidades públicas. Sin embargo, aceptó en todo momento que el sistema constitucional era importante y determinante en la vida política, pero respondiendo a la idiosincrasia pragmática del pueblo norteamericano, consideraba que los cauces de la administración pública debían enmarcarse por los caminos de la práctica administrativa pero que debían ajustarse a patrones normativos cuidadosamente probados.

Congruente con las ideas democráticas del pueblo norteamericano, y refiriéndose al sistema de gobierno de Prusia manifestó: *"Es mejor ser poco entrenado y libre, que servil y sistemático. Sin embargo, no hay negación al hecho de que sería mejor ser ambos, libres de espíritu y expertos en la práctica"*. Sostuvo en consecuencia, la necesidad de que los funcionarios públicos y el personal que labora en la administración pública esté eficientemente preparado y con sentido de responsabilidad, expresando que la preparación de los funcionarios y la opinión pública desempeñan un papel importante en la realización de los actos de la administración pública, congruente con las ideas democráticas.

Considero que las ideas del Doctor Woodrow WILSON respecto al criterio sobre la división de poderes de MONTESQUIEU, pueden ser aceptadas como un antecedente del intento que hizo posteriormente Karl LOEWENSTEIN para interpretarla, y tratar de superarla, pero sin lograrlo.

WILSON sostiene que el pueblo norteamericano más que estudiar el arte de gobierno, gobierna; es decir, más que reflexionar, actúa, lo que resulta obvio en un pueblo esencialmente pragmático, es decir, partidario de la acción antes que de la especulación.

D) *Frederik Winslow Taylor (1856-1915)*

Frederick Winslow TAYLOR también representa una de las llamadas corrientes clásicas de la Administración, pero aclaro que su doctrina, como la de FAYOL es aplicable fundamentalmente al campo de la administración privada. TAYLOR se inició como obrero en una fábrica me-

talúrgica y por ello es explicable el énfasis que puso en el contenido de su doctrina. En 1903 presentó ante la sociedad norteamericana de ingenieros mecánicos, *sus principios científicos de la administración de talleres* que se constituyó en la *teoría sobre la investigación científica privada*. Cuatro años después se volvió a presentar ante la sociedad de ingenieros para que éstos conocieran su teoría sobre la administración científica que ya había sometido mediante estudios de campo en diversas empresas e instituciones públicas y privadas a través de la Oficina para las Investigaciones Municipales de Nueva York, que había fundado. Esta teoría de la administración científica ya había sido sometida en los lugares citados al rigor científico de la inducción analítica, que son: la observación, la experimentación, la comprobación y la confirmación de la hipótesis.

Su investigación se enfocó al estudio y conocimiento de un mejor uso de la mano de obra, de los materiales, de la coordinación de esfuerzos, a la división del trabajo y especialización, a la planificación para obtener una mejor productividad. Como es obvio su atención estaba orientada a los trabajadores para que fueran seleccionados adecuadamente y se les proporcionara los salarios adecuados y la preparación idónea para que pudieran ofrecer un óptimo rendimiento en sus actividades.

Con base en lo expuesto, la administración científica de TAYLOR proporciona una teoría cuyos cuatro principios básicos son los siguientes:

- Primero. El establecimiento de una verdadera ciencia.
- Segundo. La selección científica del trabajador.
- Tercero. Su educación y formación científicas.
- Cuarto. La colaboración estrecha y amistosa entre la dirección y los trabajadores.

Para el cumplimiento a los principios mencionados, TAYLOR estableció las siguientes reglas:

- I. Necesidad de organización de la industria para un funcionamiento satisfactorio.
- II. La aplicación de los métodos y tiempos necesarios para aumentar la productividad de los obreros haciéndoles conocer sus incrementos a efecto de estimularlos.
- III. Incremento de salarios CON base en el mejor funcionamiento y baja de costos de la producción, tratando de aumentar la productividad y, disminuir el costo de la producción, por lo cual sugiere lo siguiente:
 - a) La utilización del mínimo consumo de esfuerzo humano, de los recursos materiales y del capital invertido.
 - b) La separación del trabajo y de planificación y de la labor intelectual de la manual.
 - e) Trabajo plenamente planificado.

- d) Que la dirección tenga buenos informes sobre los aspectos principales del trabajo.
- e) Los capataces deben supervisar al menor número posible de operarios, no deben realizar ningún trabajo de planificación y la maquinaria bajo su responsabilidad debe agruparse en un solo taller.
- f) Las relaciones con los trabajadores debe hacerse científicamente para que la responsabilidad de las labores se distribuya entre la dirección y los obreros, por lo que éstos requieren capacitación previa, debiendo existir un ambiente de cordialidad, entre los trabajadores con un reconocimiento a la condición humana de éstos.
- g) Que los sistemas de salarios estén determinados por la calidad y cantidad de las labores, que sean fácilmente medibles, para hacer una justa retribución.

En apariencia existe una contradicción entre las teorías de FAYOL y TAYLOR, sin embargo, debe afirmarse que ésta no existe pues en el fondo se complementan, ya que para lograr la optimización en las labores de una empresa es necesario que la dirección, mando y control de la misma tenga perfectas relaciones con la base trabajadora y que de la misma manera, en el ámbito de sus tareas se lleve a cabo la capacitación de todo el personal de una empresa para hacerla producir en forma óptima, concientizando a estas dos partes importantes de la producción en el sentido del reconocimiento a la calidad humana de las mismas, con un respeto indeclinable de una parte para la otra y un entendimiento que conduzca a la empresa por los caminos del éxito.

E) *Francisco Goodnow*

Francisco GOODNOW es un autor importante en ciencia política, derecho administrativo y ciencia de la administración. Para algunos es él y no WILSON el fundador de la ciencia de la administración pública de Norteamérica. Escribió varias obras, entre las cuales destacan "*Derecho Administrativo Comparado*", que es el primer libro de la materia en norteamérica, publicado en 1893; "*Política y administración*": un estudio de gobierno, publicado en 1900. En la primera de las obras citadas expresa que la misma no comprende al Derecho administrativo en su conjunto, sino a los *métodos de organización administrativa* adoptados en los Estados Unidos de Norteamérica, Inglaterra, Francia y Alemania. Sostiene que los grandes problemas del derecho público moderno son de carácter casi exclusivamente administrativo, en cuyo pensamiento se advierte la influencia de Lorenzo VON STEIN, haciendo suya la frase de éste en el sentido de que el siglo XIX sería la era de la *ciencia de la administración*, por lo cual afirma que su época es la de la reforma administrativa y que sus exigencias, con el predominio de la esfera administrativa del gobierno, deberán ser atendidas a través de la aplicación del derecho administrativo y la ciencia de la administración.

Sostiene que existen cuando menos tres acepciones de la administración, que no son del todo coincidentes: 1) La actividad total del gobierno; 2) La actividad del gobierno, con excepción de la del poder legislativo; 3) La actividad del gobierno en el aspecto administrativo. Para él, ésta es la acepción correcta, que inclusive se debe tener como unívoca, por lo cual afirma que *"la administración es la actividad de los funcionarios ejecutivos del gobierno, y éste administra cuando nombra a un funcionario, da instrucciones a sus agentes diplomáticos, fija y recauda sus contribuciones, disciplina su ejército, investiga hechos relativos a la comisión de delitos, y ejecuta la sentencia de un tribunal. Siempre que veamos al gobierno en acción, a diferencia de cuando delibera o pronuncia una sentencia judicial, decimos que administra. La administración, pues, ha de buscarse en todas las manifestaciones de la acción ejecutiva"*.²⁷ El criterio de Francisco GOODNOW sobre la administración o ciencia de la administración es correcto, pues en los casos que cita todos los actos son de naturaleza administrativa, es decir, son creadores de situaciones jurídicas concretas, subjetivas y, particulares.

Como es fácil deducir concibe a la administración pública bajo la base de la división tradicional de las funciones del Estado, pero influenciado por el pensamiento europeo, de Carlos Juan Bautista BONNIN y Lorenzo VON STEIN, agrega a ella la *"administración general del país"*, en el sentido del *Ministerio de Fomento* que ideó BURGOS para España. Sostiene que la administración pública comprende no solamente lo relativo a la acción ejecutiva del gobierno, sino también a la *forma de organización administrativa*, que abarca al titular del poder u órgano ejecutivo y a todos sus subordinados.

GOODNOW sostiene, así mismo, que los métodos y formas de la acción administrativa se llevan a cabo en todos los países mediante la organización de grandes empresas comerciales, y que son las que conocemos como empresas paraestatales, ya que por la importancia y dimensión de los servicios que presta resulta difícil y problemático que puedan llevarla a cabo los particulares. Respecto a las relaciones entre la administración y la iniciativa privada existe un antagonismo que finalmente se resuelve con la sumisión de los particulares a la administración pública, la que puede, inclusive, recurrir al uso de la fuerza; que incumbe a la competencia de la autoridad; sostiene que la relación entre la administración y la iniciativa privada es materia que compete a la *ciencia política*, más que a la *administración*. Para él, la administración debe preocuparse por ampliar la esfera de los beneficios sociales y por ende limitar, en este aspecto y como consecuencia, la esfera de la libertad de los gobernados, manifestando que la administración podrá o no suministrar algunos servicios públicos, pero siempre estará obligada a vigilar el buen funcionamiento de los mismos.

²⁷ Francisco GOODNOW, *Derecho Administrativo Comparado: análisis de los sistemas administrativos*, dos volúmenes, Madrid, España Moderna, sin año (1893), pág. 6.

En "*La Política y administración*", se advierte un alejamiento parcial del Derecho administrativo, pues en esta obra expresa que el sistema formal del gobierno establecido por el derecho, no siempre es coincidente con el real y que en consecuencia las características y condiciones del primero constituido conforme al derecho se adecúa de acuerdo a las condiciones del sistema real que se presenta a través del tiempo. En esta obra se plantea el propósito de establecer las diferencias entre el sistema de gobierno formal, fundado en el Derecho y el sistema de gobierno real, lo que le lleva al planteamiento de las funciones primarias del Estado. Sostiene que en su época y más bien antes de ella el predominio del estudio del sistema de gobierno formal sobre el real obedecía al hecho de que los tratadistas de la materia enfocaban su atención en los aspectos jurídicos del Estado en virtud de ser generalmente juristas. En tales condiciones consideraba que el estudio del gobierno debía cambiar ya que las instituciones gubernamentales no jurídicas tienen una mayor influencia que las jurídicas que le sirven de fundamento y que tales formas no jurídicas deben ser tomadas en consideración para llevar a cabo los cambios del contenido de la administración. Afirma que *las fuerzas políticas que se gestan en el seno de un sistema formal actúan sobre él y tienden a modificarlo hasta que consiguen desfigurarlos*, por lo que es indispensable que las situaciones reales sean tomadas en consideración cuando se examina al gobierno. Pienso, así mismo que la vida política debe tomarse en su conjunto, como un todo compuesto de instituciones jurídicas y las reales no jurídicas. Considero que para juzgar este criterio es preciso recordar la influencia recíproca de la idea sobre los hechos sociales, pero que tratándose del Derecho, por sus características de normatividad, los hechos de la realidad deben llevarse a cabo según los principios jurídicos, aunque es dable aceptar que la realidad influye creando normatividades, en épocas circunstanciales y de excepción, siempre y cuando las conductas respectivas no sean ilícitas.

GOODNOW objeta la *Teoría de la división de poderes*, descubierta y expuesta por MONTESQUIEU, afirmando que contrariamente a lo que éste sostiene solamente existen dos funciones estatales y no tres, pues la judicial no es una función independiente que la consagre la trilogía universalmente conocida, sino que es una función de carácter ejecutivo. Debe recordarse que el propio MONTESQUIEU considera que el poder judicial tiene una función de menor importancia que los órganos legislativo y ejecutivo, porque representa, fundamentalmente, el cumplimiento de una función: la de aplicar las leyes en casos de controversia; sin embargo la lleva a cabo un órgano primario u originario del Estado. Los Estados Unidos de Norteamérica cuentan con un poder u órgano judicial, independiente, autónomo y vigoroso, que en el cumplimiento de sus funciones, actúa libremente, sin sujetarse a la voluntad del titular del ejecutivo. GOODNOW, acepta, sin embargo, que la

voluntad del Estado la expresa el pueblo cuando vota; la del poder legislativo, cuando este órgano formula las leyes, y la *ejecución de la voluntad del Estado* por las autoridades ejecutivas, administrativas y judiciales, lo que enmarca obviamente la confusión que se plantea en la voluntad creadora de situaciones jurídicas concretas e individuales, pues aún cuando las realizan los órganos ejecutivo y judicial entre ambas ejecuciones existe una notable diferencia, puesto que la ejecución de la voluntad del Estado por el órgano judicial solamente se presenta cuando existe una controversia de derecho.

F) Guillermo Willoughby

Guillermo WILLOUGHBY fue un escritor importante. En 1919 publicó su libro *"Introducción al estudio de los Estados modernos"*, que posteriormente completó con estudios sobre la *administración judicial y la legislativa*; en 1927 publicó *"Principios de la administración pública"*, sobre esta obra debe recordarse que cien años antes aproximadamente Carlos Juan Bautista BONNIN en Francia, elaboró una obra con el mismo contenido y nombre, lo que parece ignorar Guillermo WILLOUGHBY, quien en el mismo año publicó un artículo con el nombre de *"Ciencia de la administración pública"*; en 1936 publicó su obra más importante *"El gobierno de los estados modernos"*.

En los *"Principios de la administración pública"*, que fue utilizado como libro de texto en los Estados Unidos de Norteamérica, Guillermo WILLOUGHBY menciona que hasta en esa época el gobierno de su país ha sido estudiado en relación con los derechos de los gobernados y se ha descuidado hacerlo en relación a la organización del mismo, que para él es distinta de "la acción ejecutiva del gobierno", a partir de la guerra civil o de secesión, la administración pública se ha incrementado fuertemente. Sostiene así mismo, que el sistema tradicional de división de poderes no es garantía que evite el abuso del poder y propone una quintuple división de funciones que nunca tuvo ni trascendencia ni seguidores importantes, siendo, además, una opinión que carece de fundamento y argumentación razonada.

WILLOUGHBY sostiene que los servicios públicos deben ser integrados a la administración pública y que los funcionarios de ésta deben ser tratados con más rigor a efecto de que rindan en la misma forma que los servidores de la administración privada, aunque advierte que existen dos motivos que explican el porqué esto no sucede, la primera consiste en que los empleados de la administración pública laboran con base en consideraciones políticas, en tanto que los de las empresas privadas lo hacen en función de su capacidad técnica y en que en la iniciativa privada los empleados trabajan y son estimulados con incentivos, en tanto que en la administración pública los empleados no reciben ningún estímulo, por tanto en ésta predomina la ineficiencia

y el desperdicio, afirmación temeraria que no se presenta como regla en la esfera que cita.

En su obra *"El Gobierno de los estados modernos"* trata de establecer la distinción entre *ejecución y administración* y parece que en este aspecto tiene la influencia del pensamiento inglés, respecto a la distinción entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Respecto al origen de las funciones estatales sostiene que estas se derivan de la naturaleza del poder en el sentido de que están determinadas por el derecho, y esa concepción determina la clasificación tradicional, divulgada por MONTESQUIEU, en el sentido de que los poderes del Estado se dividen en legislativo, ejecutivo y judicial, que como ya quedó expuesto la objeto sin fundamento, sin argumentación razonada y sin éxito.

G) *La administración pública norteamericana a la mitad del siglo XX*

Como tratadistas de la administración pública en norteamérica, en la época contemporánea se cita a Leonardo WHITE, Marshall DIMOCK, Dwight WALDO y Lutero GULICK.

Leonardo WHITE es autor de varias obras y artículos sobre la administración pública. En 1928 publicó *"Introducción"*; en 1930 un trabajo denominado *"Administración Pública"* elaborado para la *"Enciclopedia de las Ciencias sociales"*; en 1933 *"Tendencias en administración pública"*. En 1936 colaboró con la obra *"Las fronteras de la administración pública"* participando con el artículo *"El significado de los principios en administración pública"*, en él expone que la *administración, como el derecho*, ha sido descrita como un principio que ha venido ampliándose. La administración es constante, no caprichosa. El administrador tiene permanentemente puestos sus ojos en los intereses del Estado. Sostiene que el término *administración* tiene dos significados no coincidentes: el primero relativo al conocimiento y práctica aplicables al Estado y a cualquier otra institución y el segundo, equivalente a un campo de la ciencia política. Comenta el pensamiento de WILLOUGHBY en relación a que los principios de la administración se fundan en el derecho, pero para él, la administración y sus principios son más importantes que el derecho. Sostiene que *se entiende por principio a un patrón de conducta de la administración, guías de acción*.

Marshall DIMOCK es uno de los teóricos de la administración más importantes del pensamiento norteamericano. En 1953 escribió el libro de texto *Administración Pública*, así como la *Filosofía de la administración* traducida al español con el nombre de *Principios y normas de la administración*. Define a la administración pública como *"El estudio de los poderes y problemas, la organización y el personal, así como los métodos involucrados en la ejecución de las leyes y políticas de las autoridades gubernamentales"*. Considera que la misma se interesa por los problemas de la sociedad. También sostiene que la administración es un instrumento del gobierno que sirve a la comunidad, por lo cual no puede con-

siderarse como un fin en sí mismo, sino que atiende a los problemas concretos de la sociedad en asuntos relacionados con la situación económica, de salubridad, de las utilidades públicas, la planeación y todos aquellos que tengan relación con la propia comunidad.

Considera que el pensamiento británico sobre la materia influyó en el de WILSON y que la administración pública, como arte o ciencia de la administración están basados en estudios científicos, y que ésta no es una máquina inanimada que ejecuta los trabajos del gobierno, sino que representa la búsqueda y aplicación de las medidas necesarias para lograr los fines y objetivos del Estado, pues la administración pública es el Estado en acción, el Estado constructor. Para él la administración pública está relacionada *con el que y el como del gobierno*. Son los fines del Estado los que establecen la amplitud de la esfera de los actos o acción del gobierno. Sostiene que los funcionarios de éste deben estar compenetrados *del que y como del mismo* para que se lleven a cabo con éxito los programas cooperativos en los que consiste la administración pública.

Dwight WALDO es uno de los más notables pensadores norteamericanos sobre la administración pública. Es autor de varias obras y artículos: *"El estudio de la administración pública"* publicada en 1955, y una versión española en 1964, también se publicó en italiano y en portugués. De sus artículos destacan *"The administrative State revisite"* (1965); *"Public administration in a time o/reolutions"* (1968); hay dos artículos que llevan el mismo título, *"Public administratian"*, también en 1968, uno para *The journal o/Politics*, el otro para la Enciclopedia de las Ciencias Sociales. Finalmente, *"Development in public administratian"* en 1972.

En la primera de las obras citadas fija el propósito de la misma, al manifestar este ensayo intenta realizar una introducción al estudio de una fase o aspecto de la cooperación humana: a saber, la administración pública. Sostiene que la cooperación humana es estudiada por varias ciencias sociales y por la tecnología, aunque considera a la administración como una forma de tecnología. Define a la administración como *"la organización de hombres y materiales para lograr los fines del gobierno; la administracion pública es el arte y la ciencia de la Dirección aplicada a los asuntos del Estado"*. Esta definición involucra dos aspectos: el primero relativo a la problemática de determinar si la administración es una ciencia o arte. Sobre el particular debe recordarse la definición de BONNIN, para quien la ciencia de la administración está representada por la administración pública, que involucra a la dirección de los propósitos. Para él la administración es un tipo de esfuerzo humano cooperativo que posee un grado alto de racionalidad y la organización que es una de sus características junto con la dirección la define como la estructura de las relaciones personales autoritarias y habituales en un sistema administrativo, en tanto que la dirección es la acción de tiempo a lograr la cooperación racional en un sistema administrativo.

El criterio de WALDO sobre la administración, en el sentido expuesto en los párrafos que anteceden tienen sus raíces en la terminología y temática de la administración privada, ya que si bien es cierto que la administración pública tiene como características a la organización y a la dirección, también lo es que el uso de esa terminología surgió de la administración privada.

Lutero GULICK escribió *"La Política y la administración"*, a la que considera alejada de la corriente de la administración privada que tiene como base a la gerencia, pues su preocupación está relacionada con los temas de la política norteamericana y la relación que tiene con la administración. Define a la política como *"la acción por el control de gobernantes"* relacionada con la democracia moderna y en este sentido la política no puede separarse de la administración, ya que de acuerdo a los principios democráticos, en estos no es posible dejar que los gobernantes actúen libremente y hagan lo que desean, pues en todo caso el pueblo tiene el control de las acciones políticas.

Posteriormente a la obra citada, GULICK parece abandonar a la ciencia política para adoptar una visión de la administración pública derivada de la concepción de la gerencia en los Estados Unidos. Con estas nuevas ideas GULICK ya no concibe a la política como la ciencia que marca la directriz de la administración, sino que la enmarca dentro de la administración pública, pues inclusive considera a ésta como una división de la ciencia política y de las ciencias sociales. En este aspecto GULICK se preocupa por el principio de la eficiencia que para él es común a la administración pública y a la privada.

Obviamente al abandonar GULICK la idea de la administración pública como el Estado en actividad y a la ciencia de la administración pública como disciplina que estudia al Estado desde el punto de vista de la actividad administrativa, tiene un problema que le lleva necesariamente a inclinarse al estudio de la administración privada con la característica fundamental de eficiencia, que determina inclusive su organización y dirección, alejándose notoriamente de los principios de la administración pública.

CAPÍTULO III

EL ESTADO, LA CONSTITUCIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

SUMARIO: 3.1. El Estado y su Constitución como determinantes de las funciones del mismo y consecuentemente de la administración pública.-3.2. El constitucionalismo mexicano y los fines del Estado moderno.-3.3. Marco jurídico del ejercicio de la administración pública.-3.4. Complejidad creciente de la administración pública. El estado policía. El estado planificador.-3.5. Continuidad y terminación de políticas en administración pública y coordinación de políticas públicas. Política-económica, economía política.-3.6. La administración pública en los cambios sociales.

3.1. EL ESTADO Y SU CONSTITUCIÓN COMO DETERMINANTES DE LAS FUNCIONES DEL MISMO Y CONSECUENTEMENTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Entre el Estado, la Constitución y la Administración Pública hay un nexo indisoluble, mediante el cual para comprender uno, deben estudiarse los otros dos. En efecto, el Estado es una creación humana establecida en la Constitución, es decir, el nacimiento de un Estado determinado surge simultáneamente con su Constitución; ambos por regla general son producto del poder u órgano constituyente, que los crea y da vida. La administración pública en cambio, como parte de la actividad del Estado, está determinada por su Constitución y por los fines y justificación que éste tiene en un momento determinado de la historia.

Generalmente es aceptado que el Estado es creación humana, que se lleva a cabo a través de un acto de voluntad ciudadana en el momento en que el pueblo, por medio de sus representantes, que son los integrantes del órgano o congreso constituyente optan, en nombre de la voluntad soberana del pueblo, por una decisión política fundamental, dando forma al tipo de Estado que consideran adecuado para su país, y creando la Constitución que surge paralela o simultáneamente con el Estado, que le da forma, le tipifica, señala los órganos originarios de que está constituido, establece **las competencias** de sus titulares y menciona la posibilidad de que puedan crearse órganos auxiliares colaboradores de los constitucionalmente formados.

Considero que el Estado es la mejor forma de organización social, porque garantiza la existencia de la vida social en plenitud, permitiendo la existencia de grupos, círculos y clases sociales con proyectos e inclusive intereses contrarios, y a todos les acepta y protege. Es indudable que los Estados que permiten y auspician el pluralismo ideológico y de acción, permiten el enriquecimiento de la sociedad. Sin embargo, no debe perisarse que esta idea es universalmente aceptada ni lo ha sido en todos los tiempos, como se advierte del pensamiento de Carlos MARX, máximo exponente de la opinión contraria.

Jorge Guillermo Federico HEGEL (1770-1831) sostuvo idea similar a la que expongo en el sentido de que el Estado existente es el mejor de todos, en virtud de que en el mismo se dan las vinculaciones espontáneas o voluntarias, que deben ser consideradas con carácter vinculativo, social y psicológico y las relaciones que se dan fundadas en el derecho a las que llama obligatorias. Jorge Guillermo Federico HEGEL nacido en Stuttgart fue invitado por el gobierno de Prusia para impartir la cátedra de filosofía, en la Universidad de Berlín, convirtiéndose en el filósofo oficial prusiano. Durante ese período llamado *de Berlín* comprendido de 1818 a la fecha de su muerte publicó una de sus obras más importantes "*La Filosofía del Derecho*" que se agregan enriqueciendo su pensamiento expuesto en la "*Revista crítica de Filosofía*" (1807); "*La Fenomenología del Espíritu*" (1806), en donde trata sistemas metodológicos; "*La Propedeútica, Filosófica*" (1809-1811); "*La Ciencia de la Lógica*" (1811-1816) Y la "*Enciclopedia de las ciencias filosóficas*" (1817), cuando era profesor de la Universidad de Heidelberg. Después de su muerte se publicaron "*Las Lecciones sobre la Historia de la Filosofía*" (1833-1836); "*Filosofía de la Historia*" (1837); "*Lecciones de estética o filosofía del arte*" (1836-1838).

El idealismo alemán alcanza con el pensamiento de Jorge Guillermo Federico HEGEL su punto más elevado y es conocido con el nombre de Idealismo Absoluto en sentido objetivo, que tiene las siguientes características:

a) Es una representación del *dogmatismo*, pues afirma que el conocimiento no tiene ningún límite, contradiciendo a KANT para quien la *cosa en sí*, no es cognoscible.

b) Es expresión del *intelectualismo*, que sostiene la identificación entre el pensamiento y la realidad, "todo lo real es racional y todo lo racional es real".

e) Participa del *optimismo*, al expresar que el hecho es divino y se identifica con la idea.

d) Se funda en el *evolucionismo*, principio que no es original de tal autor, ya que fue expuesto anteriormente por HERÁCLITO de Efeso, para quien todo fluye, y "la guerra es la reina de todas las cosas". Según HEGEL, la idea, deviene a través de una serie de procesos y contradicciones y se llega a ella, no por medio de un solo pensamiento, sino

mediante la depuración de varios, formulándose primero una tesis, a la que se opone una antítesis, y, como resultado de su comparación, se llega a una síntesis, que se coloca en el lugar de la tesis, y que es el nuevo punto de partida para la misma operación dialéctica hasta llegar al concepto más depurado, es decir a la idea de lo absoluto.

Como es de sobra conocido, el pensamiento de HEGEL fue duramente criticado por Carlos MARX, quien antes de hacerlo en forma directa trató de intentarlo a través de Feuerbach, es curioso conocer que Federico ENGELS, coautor con MARX en su pensamiento sociopolítico dijo de HEGEL lo siguiente: "abarca un campo incomparablemente mayor que cualquiera de los que le habían precedido y hoy causa asombro, Fenomenología del espíritu (que podríamos calificar de paralelo de la embriología y de la paleontología del espíritu: el desarrollo de la conciencia individual a través de sus diversas etapas, concebido como la reproducción abreviada de las fases que recorre históricamente la conciencia del hombre), Lógica, Filosofía de la naturaleza, Filosofía del espíritu, esta última investigada a su vez en sus diversas subcategorías históricas: Filosofía de la Historia, del Derecho, de la Religión, Historia de la Filosofía, Estética, etc.; en todos estos variados campos históricos trabajó HEGEL por descubrir y poner de relieve el hilo de engarce del desarrollo; y como no era solamente un genio creador, sino que poseía además una erudición enciclopédica, sus investigaciones hacen época en todos ellos. Huelga decir que las exigencias del "sistema" le obligan, con harta frecuencia, a recurrir a estas construcciones forzadas que todavía hoy hacen poner el grito en el cielo a los pigmeos que le combaten. Pero estas construcciones no son más que el marco y el andamiaje de su obra; si no nos detenemos ante ellas más de lo necesario y nos adentramos bien en el gigantesco edificio, descubriremos incontables tesoros que han conservado hasta hoy día todo su valor".²⁸

En Sociología, se afirma que existe crisis cuando la sociedad o un grupo de ella, ha llegado al punto culminante de un comportamiento que exige el cambio de las estructuras sociales, en virtud de que las existentes no han respondido a las evoluciones de la sociedad, y por ende, es necesario buscar distintas alternativas. En consecuencia, la crisis de la sociedad se presenta cuando las estructuras de la misma son insuficientes para resolver sus problemas, lo que determina que tales estructuras deben desaparecer o cambiar, o renovarse totalmente.

Para saber si el Estado está en crisis o existe crisis del mismo, es necesario precisar, cuál es su naturaleza, su función social, su finalidad y su justificación. Los tres elementos orgánicos fundamentales del Estado son: la población, territorio y la autoridad, gobierno o derecho. Para lograr el objetivo planteado, debo considerar el Estado no

²⁸ VARIOS AUTORES, *Historia (I, la Filosofía)*, Editorial Grijalbo. S.A., México, 1965, pág. 68.

como una ficción jurídica sino como un ser con naturaleza propia: objetiva, subjetiva y formal, creado por el hombre para realizar las tareas, funciones y fines que éste le ha asignado a través de la historia, entendiendo que el Estado se justifica solamente cuando cumple satisfactoriamente con todas ellas.

Considero que el Estado es la forma más completa y perfecta de la organización humana en la que se realiza la sociabilidad del hombre, pues es en el Estado en donde se presentan las formas de la sociabilidad: voluntarias o espontáneas, así como las obligatorias, en la forma concebida por Guillermo Federico HEGEL. Si se acepta que el hombre es un ser sociable por naturaleza, de acuerdo con la tesis de ARISTÓTELES, se tiene que aceptar que su convivencia con sus semejantes sólo es posible en una sociedad que subsume, respete y garantice todas las formas de la convivencia humana y ello solo se da en el Estado, que es la sociedad jurídicamente organizada.

La problemática sociopolítica se ha hecho cada día más aguda y se advierte claramente que se requieren cambios, inclusive de las estructuras sociales que obviamente tienen relación con algunos de sus elementos, pues indudablemente el Estado como la sociedad jurídicamente organizada es obviamente una sociedad en evolución.

Ante las reiteradas afirmaciones en el sentido de que existe crisis del Estado o éste, está en crisis, sostengo que ésta no existe porque el Estado es y seguirá siendo la mejor forma de la organización social, pero sí acepto que han existido y existen crisis en algunos aspectos de los elementos que integran el Estado, o en relación con algún fenómeno sociopolítico y que las sintetizo de la siguiente manera:

a) *Crisis del gabinete o ministerio.* Se presenta cuando los miembros del mismo no han respondido al cumplimiento de sus responsabilidades, provocando la ineficacia del gobierno en las tareas respectivas. Se presenta también cuando hay un desacuerdo de decisión entre el gabinete y la mayoría parlamentaria. Esta crisis puede ser total o parcial del gabinete o ministerio.

b) *Crisis de los sistemas políticos.* Se presenta en el parlamento o en alguna de sus partes si se trata de este sistema, o bien, en algunos aspectos o esferas del presidencialismo por errores, defectos o excesos en órganos secundarios de éste si se trata del sistema presidencial e inclusive del propio Presidente.

c) *Crisis de las formas de gobierno.* Esta crisis consiste en que una forma determinada de gobierno no ha respondido a las necesidades de cambio de una sociedad determinada. Así por ejemplo la monarquía absoluta y hereditaria, como forma de gobierno no solamente entró en crisis sino desapareció totalmente para dar paso a la monarquía constitucional, aunque todavía hereditaria, cual es el caso de la monarquía inglesa. La forma republicana de gobierno texaleadá por

Marco Tulio Cicerón ya la que sirvió apasionadamente, también tuvo su crisis que determinó su desaparición en la política de Roma.

d) *Crisis de las formas tradicionales del estado*. Estas formas son el Unitario o Simple, representado generalmente por la monarquía y el compuesto por el Estado Federal. En estos casos existe crisis cuando por una o varias causas son necesarias las reformas o cambio parcial o total de sus estructuras, ya que las de esa forma de Estado son obsoletas y no responden a los cambios evolutivos de la sociedad.

e) *Crisis de las formas de Estado considerados según la titularidad del poder*: El Estado democrático, el autocrático y el totalitario, pueden igualmente entrar en un período de crisis que se presenta cuando las estructuras de alguna de estas formas de Estado fallan o fracasan, propiciando que los titulares de sus órganos no cumplan con sus cometidos, y pongan en crisis a la forma de Estado respectivo, que propicien la crisis generadora de cambios. Las dos últimas formas de Estado, por su propia naturaleza, por su característica respecto a la titularidad del poder tienen ya el embrión de una crisis natural, que indefectiblemente determinará el cambio de sus propias estructuras.

Las crisis que se dan respecto a los fenómenos socio-políticos, pueden revestir las formas expresadas, pero no necesariamente, pues en ocasiones representarán solamente cambios socio políticos, de trascendencia diferente a la que enmarcan los tipos de crisis señalados.

No puede ni debe ocultarse que la sociedad de nuestros días sufre constantemente crisis en distintos aspectos de sus estructuras, porque la falta de confianza en las autoridades, el abuso del poder en otras, la carencia de valores en buena parte de gobernantes y gobernados, el aumento de la inseguridad en la que vive la comunidad, y el incremento de la delincuencia provoca que aun con resultados negativos se trate de debilitar a los órganos del poder público, sosteniendo que éste no es capaz de resolver la problemática social, por lo cual sugieren que la sociedad civil absorba mayores responsabilidades, con el desplazamiento consiguiente del Estado. Esta es solamente una propuesta infundada, puesto que considero que los miembros de la población individualmente considerados y como miembros de la sociedad civil y finalmente del Estado deben conjugar sus esfuerzos con éste, para que pueda resolver, en beneficio de la comunidad, todos los problemas que se vayan presentando y que sea necesario combatir.

Fue Carlos MARX el primer sociopolítico que afirmó que el Estado estaba en crisis, pero su afirmación iba más lejos al manifestar que el Estado como el Derecho, eran instrumentos de la explotación del hombre llevada a cabo por los poderosos, por lo cual, con el advenimiento de la *sociedad comunista*, ambos desaparecerían, dando lugar al *establecimiento de una administración de las cosas*. Este criterio, que por supuesto no comparto, ha motivado que algunos tratadistas, especialmente los neo-marxistas, filocomunistas o personas que militan en

bandos opositores de los gobiernos, sostengan que existe una crisis del Estado. Sobre el particular considero que también esto es falso, aunque reconozco que existen crisis en esferas o partes del Estado, pero no en este, concebido como la sociedad jurídicamente organizada, como ya ha quedado expuesto.

A partir de la década de los ochenta, con motivo de la multiplicación de los problemas sociales, con incremento de la delincuencia, el debilitamiento de la economía y del poder de compra de la población, que ha motivado la inseguridad de la misma, han hecho ver que el Estado parece incapaz de resolverlos, creando desconfianza e indignación de la propia sociedad, mal informada por los medios de comunicación, que en su afán de lucro y protagonismo adoptan conductas que en lugar de beneficiar a la sociedad, desfiguran los hechos o les dan dimensiones mayores que al final de cuentas, su labor sirve más para incrementar la problemática que para resolverla.

La creencia de que el Estado no puede resolver la problemática contemporánea es alimentada especialmente por algunos medios de información, por las fuerzas de la oposición política, que en su afán de conseguir el poder, no pierden oportunidad, e inclusive la buscan o la crean, de atacar la vulnerabilidad de las autoridades gubernamentales, a fin de convencer a las posibles esferas electorales de que estas autoridades son ineptas, corruptas y que son culpables de todo lo que pasa en el seno de la sociedad, con el único propósito de debilitarlas para obtener los espacios políticos que les permita adquirir el poder.

A tal grado se ha desacreditado a las autoridades del Estado, que muchas personas insisten en manifestar que los problemas le han rebasado, y que por ello, la sociedad civil debe tomar las decisiones y medidas, para solucionar los problemas que el Estado es incapaz de resolver. A grado tal se ha cuestionado la solvencia e intervención adecuada del Estado, que inclusive, en estos últimos años del siglo veinte, se insiste en que es necesario llevar a cabo una reforma del Estado, debiéndose decir correctamente que es necesario realizar reformas en algunas partes de las estructuras gubernamentales y normativas del Estado, lo que debe admitirse porque la evolución histórica de la sociedad, en los distintos aspectos de la vida individual y colectiva exige que las estructuras orgánicas del Estado se adecuen para la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas de la comunidad.

En la actualidad se habla con frecuencia, especialmente en México, pero también en otros países, que la sociedad civil está desbordando al Estado, queriendo decir con ello, que las aspiraciones sociales no son captadas por el Estado y no se aplica la solución que los múltiples casos requieren, por lo cual la actividad estatal está limitada frente a la diversidad de las necesidades sociales. Este criterio lo sustentan, por una parte, ideólogos del pensamiento político que están convencidos que la actividad del Estado no satisface plenamente los requerimien-

tos de la población del mismo, pero en mi opinión hacen hincapié y la robustecen grupos de oposición consciente y razonada que sostienen la ineficacia de la actividad del Estado de nuestro tiempo, pero también opositores sistemáticos e irracionales a todo. Por tal motivo expresan que la sociedad civil está desbordando al Estado, *como si fuera realmente posible poder hacer una separación tajante y absoluta entre la población del Estado, que es la sociedad jurídica y políticamente organizada, y la sociedad civil representada por vinculaciones exclusivamente sociológicas y psicológicas, sin que exista un elemento de vinculación obligatoria que les una.*

Es seguro que en este final del siglo XX, y en los albores del XXI, la sociedad universal tiene más y nuevas perspectivas y propósitos que en los principios del siglo XX, pero es innegable que es en el Estado en donde la sociedad civil, que es también la población del Estado, puede llevar a cabo su convivencia pacífica y armónica, en donde impere el pluralismo y la democracia, como forma de vida y organización social que garantice la pluralidad de criterios y la disidencia, pero también se sienta decididamente fortalecida la mayoría, como representante del grupo democráticamente mayoritario. En tales condiciones la sociedad de nuestro tiempo exige y reclama un pluralismo en todos los aspectos de la vida social y política, pero también debe estar consciente que ese derecho al pluralismo le implica las obligaciones de respetar y convivir con quienes no tienen las mismas ideas o criterios, sino que inclusive pueden representar las diametralmente opuestas. Es innegable que la evolución de la sociedad que se presenta en muchas ramas de las ciencias, exige **que el** Estado se coloque en la situación que le exigen las **condiciones actuales** de la sociedad civil, para que éste no tenga la impresión de **que** lo está desbordando.

Es evidente que el Estado y su Constitución son determinantes de las funciones del Estado y de la administración pública, pues es precisamente en la Constitución en donde está estructurada la naturaleza del Estado, su organización y funcionamiento y establecidos los fines que el hombre históricamente le asigna, así como la relación entre sus distintos órganos. De esta manera el Estado ha sido formado con tres órganos fundamentales que son: el legislativo, el ejecutivo y el judicial, con estructura y funciones perfectamente definidas en la Constitución, que es la voluntad política o decisión política del Congreso Constituyente, que es el que dio vida y forma al Estado ya su constitución, y obviamente a los tres órganos originarios y fundamentales del mismo ya mencionados, señalando al propio tiempo la estructura, organización y funcionamiento de cada uno de ellos. En México, por ejemplo, el órgano o poder legislativo está señalado en el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en tanto que del .51 al 70, se refieren a las Cámaras que integran al Congreso de la Unión que es la expresión jurídica del órgano legislativo y determinan la manera **como** se integran cada una de las Cáma-

ras y la manera de acceder a los cargos políticos respectivos. Los artículos 71 y 72 se refieren al derecho de iniciar leyes o decretos y la forma de llevar a cabo el procedimiento para formularlas o elaborarlás. El artículo 73 trata lo relativo a las facultades del Congreso de la Unión; el 74 a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados; el 76 a las facultades exclusivas de la Cámara de Senadores; y el 78 y el 79 se refieren a la Comisión Permanente y sus facultades. Del artículo 80 al 93 se refieren al poder ejecutivo, ejercicio del mismo, a sus facultades, a la administración pública federal ya los funcionarios que colaboran con la misma en la realización de la administración pública. Los artículos del 94 al 107 tratan lo relativo al Poderjudicial Federal, a su ejercicio, a cómo está organizado, estructurado y al funcionamiento del mismo, señalando las facultades de cada uno de los órganos que constituyen al Poderjudicial Federal, permitiéndome hacer la aclaración que el artículo 102 de la propia Constitución se refiere al ministerio Público Federal, que obviamente no forma parte del Poderjudicial Federal sino que depende del poder ejecutivo, aun cuando el Procurador General de la República es designado por el Ejecutivo con ratificación del Senado.

Como ya está expresado, la administración pública está consignada como parte de las facultades del órgano ejecutivo, que en un Estado de derecho no puede desbordarlas, lo que significa que los órganos de la administración pública, que son órganos del poder ejecutivo, con su titular el Presidente de la República en materia Federal y sus órganos derivados solamente puede cumplir y llevar a cabo los actos a que se refieren las facultades que la Constitución y sus leyes reglamentarias les otorgan y que éstas no pueden concederles facultad que la primera les prohíbe. Esto significa que la administración pública es solamente una parte de la actividad que realiza el Estado a través de su órgano respectivo: el ejecutivo, que también recibe el nombre de administrativo, sin que pueda negarse, bajo ningún concepto, que los otros dos órganos estatales realizan la acción del Estado, de tal manera que el órgano legislativo también realiza una acción del Estado formulando leyes, que son inclusive, el ordenjurídico bajo el cual se realiza la administración pública y la acción del Estado llevada a cabo por el órgano judicial, que realiza como la administración, actos concretos que representan la acción del Estado y que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares siempre y cuando exista una controversia de derecho.

La administración pública es una parte importante del Estado, que obviamente interesa a la sociedad porque su acción es más concreta y con mayores posibilidades de ser visualizada por la población del Estado y que inclusive esta acción pone de manifiesto con evidencia si la administración pública se lleva a cabo eficazmente para beneficio de

la sociedad y si el Estado a través de su órgano correspondiente actúa en forma adecuada para resolver los problemas sociales.

En México, en materia federal, la acción del Estado en la parte correspondiente a la administración pública, está señalada en el artículo 89 constitucional citado, que establece las facultades del ejecutivo federal, algunas de las cuales las lleva a cabo como Jefe del Estado, pero muchas otras son de carácter administrativo, no solamente desde el punto de vista formal por estar encomendadas al órgano ejecutivo, sino por la naturaleza de las mismas ya que representan el contenido del acto administrativo, en tanto que el artículo 90 de la Constitución que se comenta establece las formas en que se lleva a cabo la administración pública federal en México, señalando además que la Ley reglamentaria de este artículo, que es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, y distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamento administrativo y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales.

3.2. EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO y LOS FINES DEL ESTADO MODERNO

Antes de abordar el tema que da nombre a este apartado, citaré algunos criterios respecto al *constitucionalismo*, expresados por destacados constitucionalistas. Sobre el particular Luis SÁNCHEZ AGESTA, constitucionalista español que intervino en la formulación del proyecto de la Constitución española de 1978, dice: *"Toda interpretación histórica supone zonas de luz y zonas de sombra. Aceptando provisionalmente la proyección luminosa de esa curiosidad histórica, centrada en tres momentos que parecen destacar su individualidad -Cádiz y la Independencia, la guerra carlista y la fijación del constitucionalismo, la restauración de la Monarquía constitucional- hay una respuesta a primera vista muy simple. Todos estos hechos tienen un índice político común: el establecimiento en España del régimen constitucional. En ese caso la consecuencia sería pesimista. El constitucionalismo hace crisis en España en 1923 ó 1936 y la historia política de esos ciento veinticinco años de vida española es la historia de un fracaso. Estamos en presencia de una solución de continuidad; estamos comenzando otra vez la historia política de España"*, y después de analizar distintos procesos políticos sociales de su país, expresa: *"El constitucionalismo se nos revela así en esta primera presentación, como el régimen político coherente con una profunda revolución social y económica larvada en la ideología del siglo XVIII. Como el régimen de las clases medias"*. Y más adelante agrega: *"Cierzo es también que el liberalismo era simplemente la esencia misma del constitucionalismo como limitación del poder real"... "El siglo XIX es el siglo del constitucionalismo o el liberalismo, o si se quiere del constitucionalismo liberal. La reforma política como remedio de la decadencia nos dará una inter-*

pretación más profunda o más generosa de la revolución, pero apenas si cambia el sentido del siglo".²⁹

A su vez, Carlos SÁNCHEZ VIAMONTE, tratadista argentino de la materia, sobre el constitucionalismo dice: *"El constitucionalismo consiste en el ordenamiento jurídico de una sociedad política mediante una constitución escrita, cuya supremacía significa la subordinación a sus disposiciones de todos los actos emanados de los poderes constituidos que forman el gobierno ordinario"...* *"Por eso nos parece suficientemente comprensivo el título con que encabezamos este volumen, y creemos en la necesidad de reemplazar lo político por lo jurídico, para evitar la desnaturalización del constitucionalismo"...* *"Ese debe ser el criterio americano con que debe contemplarse el asunto que nos ocupa, y conviene extremar su rigor interpretativo para impedir que las concepciones políticas están viciadas de arbitrariedad, y busquen su justificación en un realismo que siempre se compagina bien con los abusos de la fuerza".* Y agrega: *"La historia del constitucionalismo es, también, la historia de las limitaciones al poder público, y tales limitaciones, para ser efectivas y lograr la eficacia indispensable a los fines de su institución, requieren ser arquitecturadas en una forma o sistema de gobierno que organice y reglamente todas las manifestaciones de la autoridad. Por eso, al fin de cuentas, la historia del constitucionalismo es la historia de la república democrática, con la cual se identifica el Estado de derecho"...* *"El problema del constitucionalismo se identifica con el problema de las formas institucionales que caracterizan al Estado de derecho. En el primer tercio del siglo XIX, Alexis de Tocqueville expresaba su alarma ante el creciente desdén por las formas jurídicas en la 'vida política de las naciones. El tiempo le ha dado razón",* Y considerando que la división de poderes enmarca al constitucionalismo, dice: *"En efecto, el principio de la división de los poderes del gobierno es de aplicación americana y, en realidad, no existe ni puede existir si no se reconoce al Poder Judicial carácter de poder público, de igual jerarquía que los otros dos, y función específica de poder jurídico guardián de la Constitución, apto para juzgar, de acuerdo con sus disposiciones, los actos de los poderes políticos"...* *"Por último, la era del constitucionalismo excluye la posibilidad de reconocer la existencia de un Estado que no sea Estado de derecho, es decir, comunidad de hombres libres, organizada, política y jurídicamente, bajo el imperio de una ley fundamental, que traza la órbita dentro de la cual una nación desarrolla normalmente su actividad interna y externa".*³⁰

Considero que lo transcrito basta para tener una idea clara de lo que los autores consideran como constitucionalismo y los elementos fundamentales del mismo, por lo que enseguida trataré de exponer mi punto de vista sobre el particular.

El constitucionalismo es el pensamiento de un pueblo, expresado en sus congresos constituyentes, asambleas legislativas extraordinarias o conuencio-

²⁹ Luis SÁNCHEZ AGESTA, *Historia del Constitucionalismo Español*, 3ª ed., revisada, Instituto de Estudios Políticos de Madrid, 1974, págs. 22, 29, 30, 32.

³⁰ Carlos SÁNCHEZ VIAMONTE, *El Constitucionmlismo, sus problemas*, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1957, págs. 21, 25, 29, 44.

nes, a través de la opinión de sus representantes, estableciendo las bases de la sociedad que constituyen, organizada, política y jurídicamente, así como la estructura, organización y funcionamiento de los órganos estatales, su esfera de competencia y su relación con los gobernados, fundados en los principios de las doctrinas universales, que garantizan, para éstos, el respeto de sus derechos, a través de los sistemas de equilibrio que existe, como la división de poderes, el federalismo, la democracia y otros más, y de aquellos que en forma directa se encargan de tutelar los derechos del gobernado, que representan el contenido de un Estado de Derecho.

Consecuente con lo expuesto, el constitucionalismo mexicano se inicia con la primera Constitución que tuvo vigencia en México, es decir, la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824*, pero obviamente sin olvidar la importancia de sus antecedentes históricos, como son la *Constitución española de Cádiz de 1812*, el *decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana* sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, de la autoría genial de José María MORELOS y PAVÓN; la declaración de Independencia de Ignacio LÓPEZ RAYÓN, del Acta Constitutiva de la Federación, que precedió a la Constitución de 1824 y otros documentos, señalados por distintos autores.

A mi juicio las teorías o principios que determinan, aun cuando sea de manera indirecta el respeto a los derechos de los gobernados, y evitan el abuso del poder son los siguientes:

La Teoría de la División o Separación de Poderes, que debe constituir, a la manera de la expresión de MONTESQUIEU, un sistema de frenos y contrapesos, en el cual cada poder limite a los otros dos, mediante el reparto tradicional y equitativo de sus competencias y facultades. Es innegable que en este contexto debe quedar encuadrado el pensamiento de Carlos SÁNCHEZ VIAMONTE, para quien solamente se presenta la división de poderes, cuando al judicial se le considere un verdadero poder, y que lleve a cabo la tutela y salvaguarda de la Constitución.

El Sistema Federal o Federalista que debe garantizar un reparto de facultades y competencias entre las autoridades federales, las de las entidades federadas y los Municipios.

La democracia que sostiene que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, tal como dispone el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 15 de febrero de 1917, que recoge el pensamiento de Juan Jacobo ROUSSEAU sobre el particular.

La Teoría de la Representación, ya que en la actualidad resulta casi imposible que el pueblo ejerza en forma directa el poder político, por lo que es necesario la elección de sus representantes que expresen su voluntad, en cumplimiento al mandato político de Derecho Público que el pueblo les ha conferido. Considero que la razón de ser de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, previa la exis-

tencia de su raíz, se debe a que los servidores públicos están obligados al cumplimiento de la voluntad de los representados y que al no hacerlo violan el mandato de derecho público mediante el cual accedieron a la titularidad de los cargos públicos. Esta obligación de cumplir con el mandato de los representados que en sentido estricto es la ciudadanía pero en la inteligencia de que los actos de los servidores públicos deben abarcar en sus beneficios aquellas personas que aun no adquieren el carácter de ciudadanos, pero que forman parte de la población estatal. Ante la imposibilidad de que en la actualidad y en virtud del incremento de la población ejerza en forma directa el poder político, la teoría de la representación se convierte en la opción más importante para el ejercicio democrático; de aquí que, el hombre trate de perfeccionar los procedimientos para que esta teoría rinda sus mejores frutos en beneficio de la población del Estado.

El sistema presidencial se presenta como una de las opciones más convenientes para la atención de los problemas de la población, posición que se incrementa ante el hecho de que el ejecutivo es el titular del órgano administrativo encargado de llevar a cabo la parte de la actividad del Estado conocida con el nombre de la administración pública.

La forma republicana es uno de los principios garantes del equilibrio entre la autoridad de los órganos del poder público y la libertad de los gobernados.

El constitucionalismo mexicano está expresado como ya se expuso en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, los antecedentes que han sido citados y de alguna manera, aunque leve, según mi criterio, a través de las constituciones centralistas que rigieron la vida jurídico-política de México durante once años, de 1836 a 1847 y que son las Siete Leyes Constitucionales del 1836 y las Bases Orgánicas de 1843 y naturalmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 y la del 15 de febrero de 1917. En las constituciones mexicanas citadas, con exclusión de las centralistas mencionadas, el constitucionalismo mexicano expresado en las constituciones de 1824, 1857, 1917 se comprueban las características ya mencionadas, que se sintetizan de la siguiente manera:

- a) Federalista.
- b) Democrática.
- e) Representativa.
- el) Presidencialista
- e) División de Poderes
- j) Forma Republicana de Gobierno.
- g) Establecimiento de las Garantías Individuales.

La constante federalista **la** contiene el constitucionalismo mexicano como **lo** expresó: "en las tres constituciones comentadas, más hay

que hacer hincapié en que el Acta Constitutiva de 1824 antecedente de la constitución del mismo año, tiene como punto fundamental el federalismo, de ahí su nombre, y cuyo sistema establece en su artículo 52. La concepción federalista está contenida en los artículos 4², 157 Y 161 de la Constitución de 1824. Por lo que hace a la Constitución de 1857 la concepción federalista está contenida en los artículos 40, 41 Y 109 de la misma. La Constitución vigente en México, asume la concepción federalista entre otros en sus artículos 40, 41, 115 Y 124".³¹

Las características del Estado democrático la señala el constitucionalismo mexicano en los artículos 4º, 8º Y 9º de la Constitución de 1824, en tanto que en la Constitución de 1857 están contenidas en los artículos 39 y 40 Y en la Constitución de 1917 en sus numerales 3º fracción II, inciso a), cuyo párrafo dice: "a) Será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;" y en los artículos 39, 40 Y 41. El segundo de los citados establece: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público emana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". El artículo 39 de la Constitución de 1857 tiene el mismo contenido y casi la misma redacción del artículo 39 de la Constitución de 1917 citado.

En México se inició la apertura democrática con la reforma del artículo 54 de la Constitución de 1917 mediante el decreto del 22 de junio de '1963 que dio advenimiento a los diputados del partido. Este artículo fue reformado por Decreto publicado el 6 de diciembre de 1977 que implantó el sistema de representación proporcional y por medio de dicho decreto se adicionó el artículo 41 constitucional para elevar a los partidos políticos a rango constitucional estableciéndolos como entidades de interés público.

En la actualidad resulta imposible el ejercicio directo del poder político por el titular de la democracia que es el pueblo, por lo cual se ha fortalecido el principio de la democracia representativa o representación democrática como ya quedó afirmado, lo que implica la tarea de mejorar, hasta perfeccionar, el sistema representativo, de aquí que resulta una tarea verdaderamente importante la labor de los especialistas de la materia y de los partidos políticos para lograr leyes electorales que sean garantes del pluralismo político y en consecuencia de la representación democrática.

En la ciencia de la administración pública el sistema presidencial tiene gran importancia ya que el Presidente es el titular del órgano ejecutivo y como tal realiza una serie de actividades que tienen como

³¹ Miguel GALINDO CAMACHO, *Teoría del Estado*, 3ª ed., Editores Mexicanos Unidos, S.A., México. D.F. 1983, pág. 370.

contenido al acto administrativo y a los actos de la administración pública, independientemente de la actividad que realiza como jefe del Estado. Obviamente la administración pública representa el contenido de este curso, por lo que en varias partes de este libro se aborda el tema con la amplitud que el caso requiere. Esta característica del constitucionalismo mexicano está contenida en los artículos 6^o, 74, 75 Y del 79 al 83 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos del 4 de octubre de 1824, y en los artículos 50, 75, 76 de la Constitución de 1857 y en los artículos 49, 80, 82, 89, 90, 92 de la Carta Magna en vigor.

El sistema presidencial en México ha sido motivo de grandes polémicas, en virtud del enorme poder constitucional y metaconstitucionalmente que tiene el titular del ejecutivo. Sobre el particular expresé lo siguiente:

"Los tiempos actuales requieren de la presencia de un ejecutivo fuerte para resolver la problemática contemporánea, pero las facultades constitucionales del Presidente deben ser limitadas en varios aspectos para hacer posible la defensa del sistema y la supervivencia del mismo, por lo cual considero que es conveniente la supresión de la facultad del Presidente de vetar las leyes del Congreso establecida en el artículo 72 constitucional, ya que por una parte la inmensa mayoría de las iniciativas son del Presidente de la República y la facultad de vetar las leyes la ha realizado en pocas ocasiones. Se considera conveniente la supresión de las facultades conferidas al Presidente en la fracción XVII y XVIII del artículo 89 constitucional, pasando éstas a los plenos del Tribunal Superior de Justicia de la Nación, respectivamente. Debe pensarse en la conveniencia de que los nombramientos a que se refiere la fracción II del artículo 89 constitucional los haga el legislativo a propuesta del ejecutivo".³²

En el sistema político mexicano se ha cumplido de alguna manera con lo propuesto por el suscrito respecto a las facultades del Presidente de la República, y al efecto, se ha comprobado que en los últimos años de este siglo XX se han presentado tendencias para disminuir las facultades constitucionales del Titular del Poder Ejecutivo Federal, esencialmente en lo relativo al nombramiento de algunos de los altos funcionarios de la Federación. Así, por ejemplo, se advierte que la facultad de nombrar y remover libremente al Procurador General de la República ha variado notoriamente mediante la reforma del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 2 de marzo de 1992, en la que se agregó la fracción IX que dice: "*Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: ... IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República*", congruente con la reforma de la fracción II del artículo 76 del propio ordenamiento legal que

³² Miguel GALINDO CAMACHO, *Ob. cit.*, pág. 373.

establece: "Son facultades exclusivas del Senado: ... II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, ... ". Lo mismo puede decirse de la facultad del Presidente de la República de nombrar y remover libremente al Jefe del Distrito Federal que de acuerdo con el texto original de la fracción II del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en relación con el 73 del mismo ordenamiento legal, el titular del ejecutivo lo nombraba y removía libremente, pero de conformidad con la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993, dicha facultad fue suprimida de la fracción II del artículo 89 constitucional, pues la facultad del Presidente de la República, para nombrar al Jefe del Distrito Federal pasó a la fracción VI inciso a) del artículo 122 de la Constitución en cita, que establecía: "a) El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal". El caso previsto que se comenta no se presentó en la realidad política de México.

El artículo 122 constitucional citado, fue reformado mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, respecto a la manera de acceder al cargo de Jefe del Distrito Federal, y al efecto, el párrafo cuarto del artículo 122 en comento, establece: "El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y secreta".

Respecto a la facultad del Ejecutivo para llevar a cabo el nombramiento de los miembros del Poder Judicial de la Federación no ha variado en forma importante para determinar la autonomía de éste, pues la injerencia de los poderes Legislativo y Ejecutivo todavía se advierte en el contenido de los preceptos respectivos de la Constitución en vigor, y 10 deseable como 10 he expuesto, es en el sentido de que sea el pleno de dicho Tribunal el que lleve a cabo los nombramientos correspondientes y que 10 mismo suceda en la integración de los miembros de los poderes judiciales de las entidades federadas y del Distrito Federal.

La teoría de la representación está establecida en los artículos 40, 41, 54 Y relativos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

La forma republicana de gobierno se presenta en las Constituciones mexicanas citadas, e inclusive, en algunos de los antecedentes a que se ha hecho mención y es evidente que esta forma de gobierno representa una limitación y equilibrio al ejercicio del poder.

Las garantías individuales o derechos públicos subjetivos son una de las características más importantes que presenta el constitucionalismo mexicano y que garantiza el equilibrio entre los principios de autoridad y libertad, siendo la garantía más evidente que obliga al Estado a respetar los derechos de los gobernados y que a través del medio protector de ellas, que en México es el Juicio de Amparo, hace cumplir o respetar los derechos públicos subjetivos, es decir, los derechos que tiene el gobernado frente al poder público y que son la más clara expresión de la limitación de éste, en beneficio directo de la población del Estado.

Las características mencionadas conocidas también como *constantes* las presenta cabalmente el *constitucionalismo mexicano* como ya quedó expuesto a través de sus leyes supremas que son: las Constituciones de 1824, 1857 Y 1917, con las denominaciones que ya han sido citadas anteriormente, y aun en las constituciones centralistas que tuvieron vigencia de 1836 a 1847 se encuentran algunas de estas características.

Lo que se ha llamado como reforma del Estado representad contenido de la revisión de una distribución o redistribución del poder público, tanto del equilibrio de los órganos de la federación como el que debe existir entre los de ésta y los de los Estados de la federación, así como con los del municipio para obtener una descentralización orgánica real que obedezca a los reclamos de una sociedad permanentemente evolutiva, estando enmarcada también esta idea de la reforma del Estado en la ubicación o reubicación de los fines del mismo congruentes con los estertores del siglo XX y el inicio del siglo XXI.

Cuando se afirma que el Estado es un ser teleológico, un sujeto de fines, se debe tomar en consideración que el Estado en sí mismo no tiene fines, sino los que son conocidos como tales, son tareas o encomiendas que el hombre le ha asignado a éste que es también creación humana, por lo que la variación de los fines estatales se llevan a cabo en forma permanente y varían a través de la historia, del espacio y de los sistemas políticos.

El problema de los fines del Estado entraña un aspecto que da justificación a la existencia del mismo, explicando su razón de ser, es decir, para determinar para qué existe el Estado y por qué debe existir.

Los fines del Estado pueden agruparse de la siguiente manera:

a) *La educación* es uno de los fines permanentes del Estado. Estos no son esencialmente nuevos, es decir no son fines que se asignan en nuestros días al Estado, y tampoco se puede afirmar que los fines que cumplía o debía cumplir en la antigüedad o en otras épocas de la historia han desaparecido; lo que sucede es que los fines del Estado se

han actualizado, pero sin desaparecer tradicionalmente la esencia que tenían en su origen. Así por ejemplo, de acuerdo con el pensamiento de Sócrates, Platón y Aristóteles, el Estado tenía como fin más importante el de la educación, al que Platón le agregaba el de la justicia, que no ha desaparecido bajo ningún concepto, ya que el Estado moderno sigue teniendo en la actualidad, como uno de sus fines más trascendentes el de *la educación*, pues existe la conciencia de que el Estado debe crear las condiciones necesarias e idóneas para que la población el mismo se eduque, pues es sabido que el apoyo a la educación es uno de los mejores caminos para liberar a la población del Estado, haciéndola, además, consciente y responsable de sus actos, partícipe y solidaria de las actividades que propician el bienestar de la comunidad, a través de la preparación y educación de los niños y jóvenes.

En México, la educación está elevada a rango constitucional, pues el Estado se percata de la importancia que reviste para que el ser humano pueda desarrollar armónicamente sus facultades, se le fomente el amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional en la independencia y en la justicia. Por tal razón el artículo 3^o de la Constitución de 1917 señala con precisión los lineamientos que debe seguir la educación en México, que se fundará en los resultados del progreso científico y luchará contra la ignorancia, los fanatismos y los prejuicios.

La educación en México será democrática, considerando a la democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, por tal motivo, la educación que imparta el Estado será gratuita y obligatoria en sus niveles de primaria y secundaria.

En la tarea de impartir la educación, los particulares pueden colaborar con el Estado que autorizará y otorgará el reconocimiento de validez oficial a los estudios realizados en los planteles particulares. Para impartir la educación los particulares deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa del poder público para realizarla y deberán impartir la educación en los términos que establezcan las leyes, de acuerdo con los planes y programas de estudios respectivos.

También las universidades, como organismos descentralizados colaboran con el Estado en la impartición de la educación, de la misma manera que otras instituciones similares a las que el Estado le ha otorgado la autonomía orgánica correspondiente. Como puede verse el Estado no solamente sigue teniendo como fin a la educación, sino que ésta la lleva a cabo de acuerdo con las diferentes manifestaciones que se da a la educación en la actualidad.

De lo expuesto se deduce que en México el servicio público de educación lo imparte fundamentalmente el Estado, pero que también lo hacen las universidades e instituciones autónomas, así como los particulares, en virtud de las autorizaciones que les otorga el Estado.

La educación fue, es y será uno de los fines primordiales del Estado y su contenido variará de acuerdo con la evolución cultural de los

pueblos, que obviamente significa una variación o proyección más fuerte y diversa de las manifestaciones de la realización del servicio educativo.

b) *La seguridad pública* en este tiempo representa uno de los fines más importantes del Estado, ya que el progreso de la ciencia y la tecnología ha sido aprovechada al máximo por la delincuencia, especialmente la organizada, lo que provoca que la sociedad se vea seriamente amenazada en su tranquilidad y bienestar social, por lo cual el Estado está obligado a adecuar su organización y procedimientos respectivos para ofrecer a la sociedad la seguridad a que tiene derecho. El problema es en sí escabroso y difícil de resolver a entera satisfacción, puesto que el Estado, ahora más que nunca está obligado a buscar y encontrar el equilibrio que sólo puede darse en el estricto cumplimiento de un auténtico Estado de derecho, en el cual se respeten y protejan las garantías individuales o derechos públicos subjetivos, así como los derechos humanos, pero al mismo tiempo no permita que en virtud de éstos o con motivo de ellos se abuse, en menoscabo de la seguridad de la comunidad, para lo cual es menester que la sociedad comprenda que si bien es cierto que el Estado tiene la obligación de brindarle paz y seguridad, también es cierto que la sociedad civil tiene el deber de colaborar con él para respetar las estructuras y propiciar que se cumpla este cometido en su propio beneficio.

c) *El cuidado y protección de la ecología* debe ser uno de los fines más importantes del Estado, pues en todos los confines terráqueos se advierte un deterioro de la ecología que puede poner en peligro a la propia existencia humana, o cuando menos crearle un problema de salud, higiene y cultura muy importante en menoscabo de la salud social, por lo cual el Estado está obligado a crear el orden jurídico correspondiente y establecer las circunstancias que propicien y establezcan las condiciones necesarias para la salud del hombre. Es innegable que en este momento todos los Estados y organizaciones mundiales protectoras de la salud y la convivencia humana se preocupan seriamente por este problema y que ya la inmensa mayoría de ellos tienen el ordenamiento jurídico para proteger la ecología y lograr un equilibrio ambiental.

d) *Evitar el deterioro de la economía* que se presenta en esta parte final del siglo XX y que repercute necesariamente en la economía individual, de la que se advierte que el ingreso *per capita* ha perdido un poder de compra bastante considerable y cuyo salario dista mucho de ser el *remunerador* que proyectaron en México los constituyentes de 1917, requiere que el Estado realice reformas y esquemas para lograr la recuperación económica tanto de México como de los mexicanos en particular. Es indudable que los constituyentes de 1917 quisieron darle al trabajador u obrero mexicano la garantía de la existencia de su seguridad social en todos los aspectos derivados de su relación de

trabajo, respecto a éste, a las condiciones en que se presta, a los descansos y vacaciones a que tiene derecho, a la existencia de un salario digno, haciendo de la tutela de los derechos del trabajador un baluarte de la ideología de la propia Constitución contenida en su artículo 123. En la actualidad el problema de la existencia del empleo depende del Estado, pero también de varios factores heterónomos a él, pero es evidente que como rector de la economía nacional tiene la obligación y el derecho de salvaguardar los derechos de los mexicanos, protegiendo, en este caso el empleo y todas las relaciones que del mismo se derivan, y es seguramente a través de las políticas adecuadas como puede llevar a cabo esta tarea para el mejoramiento de la clase trabajadora, y consecuentemente productiva de la sociedad mexicana.

e) La bastedad de los fines que debe llevar a cabo el Estado en los tiempos modernos es muy grande, pues las exigencias de una sociedad que evoluciona o que cuando menos cambia con frecuencia le obliga a tener requerimientos que no tenía en otra época y que ahora debe resolver para no verse desbordado por una sociedad civil, que varios teóricos de la materia estimulan en su papel protagónico, sin hacer hincapié que *esa misma sociedad civil es la población del Estado* y que su protagonismo no le puede llevar a pedirle a éste lo que ella misma no es capaz de realizar, lo que indica que los miembros de la sociedad civil que son al propio tiempo parte de la población del Estado deben estar conscientes de que su vida colectiva se lleva a cabo en la relación de medios y fines, y en virtud de la relación entre derechos y obligaciones, pues tener un derecho siempre implica la existencia de la obligación correspondiente.

3.3. MARCO JURÍDICO DEL EJERCICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El régimen jurídico de la administración pública es muy rico y variado, en primer término su marco constitucional está contenido en los artículos 90, 92, 93 y otros de la Constitución de 1917. El texto actual del artículo 90 citado establece lo siguiente: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

"Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos", el texto original del mismo artículo señalaba solamente: "*Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso*

por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría".

La Ley a que se refiere el artículo 90 constitucional en vigor, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 29 de diciembre de 1976. Esta ley establece en su artículo 1º que la administración pública federal es centralizada y paraestatal, señalando en su párrafo segundo que el Presidente de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, integran la administración pública Federal centralizada, en tanto que el párrafo tercero del mismo artículo se refiere a los organismos que componen la administración pública paraestatal y que están precisados en las III fracciones del artículo 3º de la propia ley. Antes de esta Ley las reglamentarias del artículo 90 citado lo fueron la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1958 y la que ésta derogó, o sea, la de Secretarías y Departamentos de Estado del 7 de diciembre de 1946.

Como ya quedó expresado en otra parte de este libro, de 1970 hasta 1985 aproximadamente se sostuvo el criterio de que la reforma administrativa estaba representada por la creación de varios organismos paraestatales sosteniendo que los órganos tradicionales del ejecutivo encargado de realizar la administración pública federal no actuaban con la precisión y celeridad que requerían los tiempos modernos y que el incremento de la administración pública paraestatal era la prueba evidente del fortalecimiento de la misma. El crecimiento de ésta fue de tal modo acelerado que el aumento del presupuesto de los organismos paraestatales llegó a ser similar al de los órganos del ejecutivo, pero a partir de 1985, aproximadamente, empezaron a venderse y a desaparecer organismos descentralizados en forma muy importante hasta verse reducidos actualmente a la mitad o tercera parte de los que existían hace quince años. Ello lo prueba con evidencia la venta y desaparición de organismos paraestatales como la de la empresa de participación estatal más importante de México que era Teléfonos de México, S.A., que fue enajenada mediante maniobras que no dejaron claramente establecidos los motivos reales de la venta, el precio de la misma, de qué manera fue comprada y pagada en la realidad y el destino final de su precio. Dentro de este grupo de organismos o empresas que enajenó el Estado deben mencionarse las empresas bancarias, por lo cual se puede mencionar que la fracción II del artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal quedó casi sin materia.

Sobre lo expuesto en la parte final de este párrafo lo que ha acontecido en la banca mexicana en sus aspectos jurídico, económico y social es verdaderamente preocupante, e inclusive alarmante. En efecto, en 1981 el ejecutivo federal alababa la conducta de los banqueros

mexicanos, pero en su informe de 1982 anunció que la banca mexicana se nacionalizaba, es decir, pasaba a ser manejada por el Estado, y el 3 de febrero de 1983, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, entre otras, la reforma del artículo 28 constitucional, al cual se le agregó el párrafo quinto que en su parte relativa establecía que "el servicio público de banca será prestado exclusivamente por el Estado...". Sin embargo, antes de cumplirse ocho años, el 27 de junio de 1990, nuevamente fue reformado el artículo mencionado, suprimiendo el párrafo citado. Casi inmediatamente después de que la banca regresara a los particulares empezaron a advertirse serios problemas de la misma, que a mediados de esta década provocaron una verdadera crisis de la banca, habiendo necesidad de que el Gobierno de la Federación interviniera para lograr lo que se ha denominado el rescate bancario, de esta manera se instituyó en 1990, el FONDO DE APOYO PREVENTIVO ALAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE, FONAPRE, y para sustituirlo con mayor garantía se formó el FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO, FOBAPROA, pero ante el fracaso de este organismo al no solucionar los problemas de la banca se creó a principios del presente año, el INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN DEL AHORRO BANCARIO, IPAB, Y que a seis meses de su creación, el funcionamiento del mismo es lento y no ha logrado su objetivo principal. A pesar del fuerte apoyo que ha dado el Gobierno Federal para convertir en deuda pública parte de la deuda bancaria y por el contrario, se empieza a afirmar que la banca carece de recursos para cumplir con sus funciones, por lo cual requiere la inyección de una fuerte cantidad de dinero que en primer término se ha pretendido obtener de la inversión extranjera que ha comprado parte de las acciones o activos de algunos bancos mexicanos, pero esta medida no ha resuelto el problema de liquidez de la banca y ya se especula sobre las posibles estrategias para resolverlo, no descartándose la posibilidad de que se reduzca el número de bancos, mediante la fusión de los más fuertes, o sea adquirida nuevamente por el Estado para proporcionarle los recursos económicos para que esté en posibilidades de funcionar como un organismo cuyas funciones económicas no ha podido cumplir, especialmente ante la imposibilidad de hacer préstamos para el impulso del desarrollo nacional.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal citada, señalaba en su artículo 52 que el Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal de conformidad con lo dispuesto en la Ley orgánica correspondiente. Este artículo debía haber sido reformado en cumplimiento de las reformas que ha tenido el artículo 122 constitucional mencionado, mismas que ya han sido comentadas.

Con fecha 25 de octubre de 1993, se publicó el Decreto que contiene la reforma del artículo 122 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos de 1917, que establece que el gobierno del Distrito Federal estará a cargo de los poderes de la Unión; en tanto que el nombramiento del Jefe del Distrito Federal lo llevará a cabo el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de conformidad con lo dispuesto por la fracción II inciso a) del artículo 122 citado, y se realizará de conformidad con lo previsto por la fracción VI incisos a) y b) del propio artículo y ahora, el texto en vigor establece que el Jefe del Distrito Federal es electo mediante votación universal, libre, directa y secreta, como lo establece el párrafo cuarto del artículo 122 constitucional citado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mencionada, ha sido motivo de constantes reformas y adiciones, respondiendo todas ellas, fundamentalmente al criterio del titular del ejecutivo en turno o de los asesores de la materia que influyen en él, y por excepción, las mismas, contienen avances verdaderos y auténticos para la marcha adecuada e idónea de la administración pública federal. Existen otras leyes secundarias que se refieren a algún aspecto del régimen jurídico de la administración pública y que deben considerarse como parte del ordenamiento jurídico de la misma. La variedad de estas leyes está determinada especialmente por la amplitud de la administración pública federal, paraestatal. Es importante señalar que en cualquiera de los casos la Ley federal de las entidades paraestatales forma parte importante del régimen jurídico de la administración pública federal.

La administración pública de las entidades federadas y de los municipios tienen un régimen jurídico determinado por sus propias leyes, que sin contradecir el contenido del pacto federal, la rigen y reglamentan en los términos establecidos en sus constituciones locales, en las leyes orgánicas de la administración pública del Estado de que se trate, en las leyes de la administración pública municipal del propio Estado y en las leyes que se refieran a la administración pública paraestatal.

3.4. COMPLEJIDAD CRECIENTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. EL ESTADO POLICÍA. EL ESTADO PLANIFICADOR

Es evidente el incremento de la población, cuyo fenómeno se presenta en casi todas las latitudes geográficas y sólo en forma excepcional algunos países detienen el aumento de su densidad demográfica. Lo anterior obliga a un incremento de la *administración pública*. En efecto, el crecimiento de la población exige el de la actividad administrativa del Estado, mediante la creación de servicios públicos y tareas específicas de administración que requiere una sociedad que aumenta en el número de sus miembros. Por lo tanto, el órgano ejecutivo con sus tradicionales órganos subordinados se ven en la necesidad de au-

mentar para llevar a cabo en forma adecuada y eficiente la administración pública centralizada.

En algunas etapas de la historia se ha considerado que la administración pública tradicional, realizada por los órganos centralizados, no cumple plenamente con los requerimientos sociales, por lo cual se han vuelto las miradas y las inquietudes a otras formas de administración, que le complementan, como la administración pública paraestatal.

Este criterio de la administración pública paraestatal consiguió en México su marco constitucional a través de la reforma del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, habiéndose publicado el Decreto correspondiente que la contiene y que es el texto actualmente en vigor, el día 21 de abril de 1981 en el *Diario Oficial de la Federación*.

La administración pública federal paraestatal como ya se mencionó está contenida en el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que estipula: "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal".

"I. Organismos descentralizados.

II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros de fianzas, y

III. Fideicomisos".

Debe tomarse en consideración que las formas de la administración pública federal paraestatal citadas en la fracción II del artículo 3º transcrito han desaparecido, pues dichas actividades caen ahora en la esfera de la administración privada, en virtud de las reformas constitucionales que se han formulado, tales como el párrafo V del artículo 28 constitucional y que se refería al servicio público de banca, y que mediante la supresión de dicho párrafo llevada a cabo como ya se expuso por decreto publicado el 27 de junio de 1990, y por otras leyes del mismo rango y sus reglamentarias.

Los organismos descentralizados en cambio, cuya existencia tipifica la doctrina general siguen vigentes, aunque es preciso mencionar que en el caso de México muchos de estos organismos fueron vendidos, pasando a la iniciativa privada, o bien desapareciendo por haber cumplido con su destino, o por haber fracasado.

Lo evidente es que en México el incremento y complejidad de las formas de la administración pública federal paraestatal se presentó en forma avasalladora, de tal manera que los titulares de los ejecutivos que las aplicó, con el entusiasmo de los asesores que las motivaron, llegaron a pensar y a expresar que era la panacea y la solución de muchos problemas, enfatizando con orgullo que la complejidad y crecimiento de estas formas de la administración pública representaban la

reforma administrativa, que por otra parte significó en su momento, el de mayor aumento del gasto público de la administración pública federal de casi un 50%, en el que los órganos tradicionales de la administración pública centralizada, incluyendo la desconcentrada como parte de la misma, gastaban aproximadamente cincuenta centavos del presupuesto, el gasto público de la administración pública federal paraestatal era de cerca del otro 50%. Es cierto, que la administración pública federal paraestatal creó en su momento una cantidad importante de empleos, de los cuales todavía existen en las paraestatales que conserva la administración pública federal.

En la concepción del Estado liberal, especialmente en el liberalismo clásico, la presencia del Estado personificaba el *Estado gendarme*, es decir, al *Estado policía*, cuya actividad estaba enmarcada en el principio de los fisiócratas "*dejar hacer, dejar pasar*", respondiendo con ello a la idea de que el Estado, en el capitalismo, se limitaba a observar el desarrollo del proceso económico, pues toda la actividad inherente a éste correspondía a los particulares, en tanto que el Estado se limitaba a llevar a cabo sus atribuciones relacionadas con el fomento, limitación y vigilancia de las actividades de los particulares. El Estado planificador representa un aspecto diferente del Estado policía, pues tiene el encargo de planificar la economía nacional y a él corresponde planear, conducir, coordinar y llevar a cabo la actividad económica nacional y la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general, teniendo como fundamento un sistema de planeación democrática, etc. El Estado planificador se presenta como ya ha quedado afirmado en el Estado intervencionista o de economía mixta, como lo es el mexicano y en el Estado totalitario, en cuya estructura y comportamiento tuvo su origen.

En la actualidad no es posible ni conveniente hablar de un Estado policía que excluya a la planificación, pues ésta se presenta no solamente en los Estados intervencionistas y totalitarios, sino también en los de corte liberal que la aplican con éxito y sin ninguna cortapisa, sabedores que la planeación o planificación es una condición indispensable, inherente a una marcha adecuada de la administración y no sólo de la administración pública, sino también de la administración privada que la aplica exitosamente, lo que significa que la antinomia que antes existía entre el Estado policía y el Estado planificador, en la realidad política y administrativa de nuestro tiempo se presenta solamente en algunas esferas de su actividad.

Es indudable que el mundo de nuestro tiempo pretende alejarse en muchos aspectos de los extremos que han resultado nocivos para la sociedad, por lo cual el Estado liberal, denominación sociológica política del Estado capitalista ya no se presenta con el rigor del liberalismo clásico, y el derrumbe de las economías comunistas demuestra claramente que su proyecto económico no funcionó adecuadamente y que

realizaron el ultraje de la libertad de sus gobernados sin proporcionarles pan y seguridad social, es decir, sin resolver los problemas de la desigualdad económica de los seres humanos y por ende la explotación del hombre por el hombre. Es cierto que el fracaso de los Estados comunistas ha motivado la reafirmación de la economía de mercado, símbolo de los Estados liberales. Es cierto que el Estado liberal de fines del siglo XX con proyecciones hacia el XXI tiene bastantes más tareas que su antecedente clásico no realizaba, pero es cierto que aun dentro del cambio que ha operado no deja de ofrecer los perfiles natos de su concepción filosófica, que en nombre de la libertad propicia una enorme desigualdad entre los hombres, pero en virtud de que el tema del neoliberalismo o liberalismo social como se intentó denominarlo en México, ha sido abordado y será tratado con la amplitud que el caso merece en otros capítulos de este libro, considero que lo expuesto en este apartado es suficiente para su comprensión.

3.5. CONTINUIDAD y TERMINACIÓN DE POLÍTICAS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA y COORDINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS. POLÍTICA-ECONÓMICA, ECONOMÍA POLÍTICA

Ya quedó precisado que desde el nacimiento de la ciencia de la administración pública con Carlos Juan Bautista BONNIN y Lorenzo VaN STEIN existía una relación muy importante entre la política y la administración pública, toca ahora precisar la necesidad de señalar que para una buena marcha de la administración pública es requisito indispensable, entre otras cosas, que exista continuidad en las políticas que inspiran a la misma, a efecto de que los cambios de los titulares de los órganos de la administración pública no las suspendan, puesto que éstas son y deben ser un esfuerzo continuado de la administración pública, para que por medio de las políticas que le inspiran se logre el bienestar de la comunidad, a efecto de que sean aprovechados todos los recursos humanos, financieros, materiales y de otra índole, para que las obras, que son expresión de las políticas que ejecuta la administración pública, se lleven a cabo hasta culminarlas, pues es evidente que muchas de estas políticas simbolizadas en obras presentan un aspecto en el momento en que se inician y otro en el que terminan cuando ha quedado satisfecha la aspiración social que inspiró la realización de la obra. De otra manera la falta de continuidad y terminación de las políticas de la administración pública representan un serio y grave desperdicio de recursos que el Estado, a través de la administración pública está obligado a evitar para aprovechar de la mejor manera los recursos con que dispone para la realización de esas políticas.

En el campo de la administración pública se ha discutido mucho sobre la conveniencia de manejar la política con sentido económico o la economía con sentido político. Considero que tanto la economía

como la política son dos ramas de las ciencias sociales con diferente objeto, método y fin, por lo cual su naturaleza debe ser comprendida dentro de los límites de la misma; sin embargo, es evidente que en algunas etapas de la historia, ambas han sido estudiadas en la interrelación señalada especialmente cuando a la política se le ha pretendido dar proyecciones económicas o cuando se ha intentado manejar la economía con sentido político que puede ser una interpretación inadecuada, puesto que manejar la economía con sentido político puede llevar al riesgo de realizar actividades económicas que la menoscaben y no se logren los objetivos políticos, o bien, que éstos se consigan a muy alto costo económico y en algunas ocasiones con un elevado costo social. Se puede considerar como ejemplo de llevar a cabo una economía con sentido político la realizada por el ejecutivo federal de México, durante el sexenio 88-94, que se empeñó en resolver el problema de la inflación en México, propiciando la llegada de capital del exterior y evitando su salida a través de sostener un deslizamiento del peso frente al dólar menor al real pretendiendo conseguir una paridad aparente que a la larga fue perjudicial a la economía nacional mexicana y obviamente a la política de nuestro país. Finalmente tal comportamiento resultó para México un grave problema económico y un problema político de enormes consecuencias.

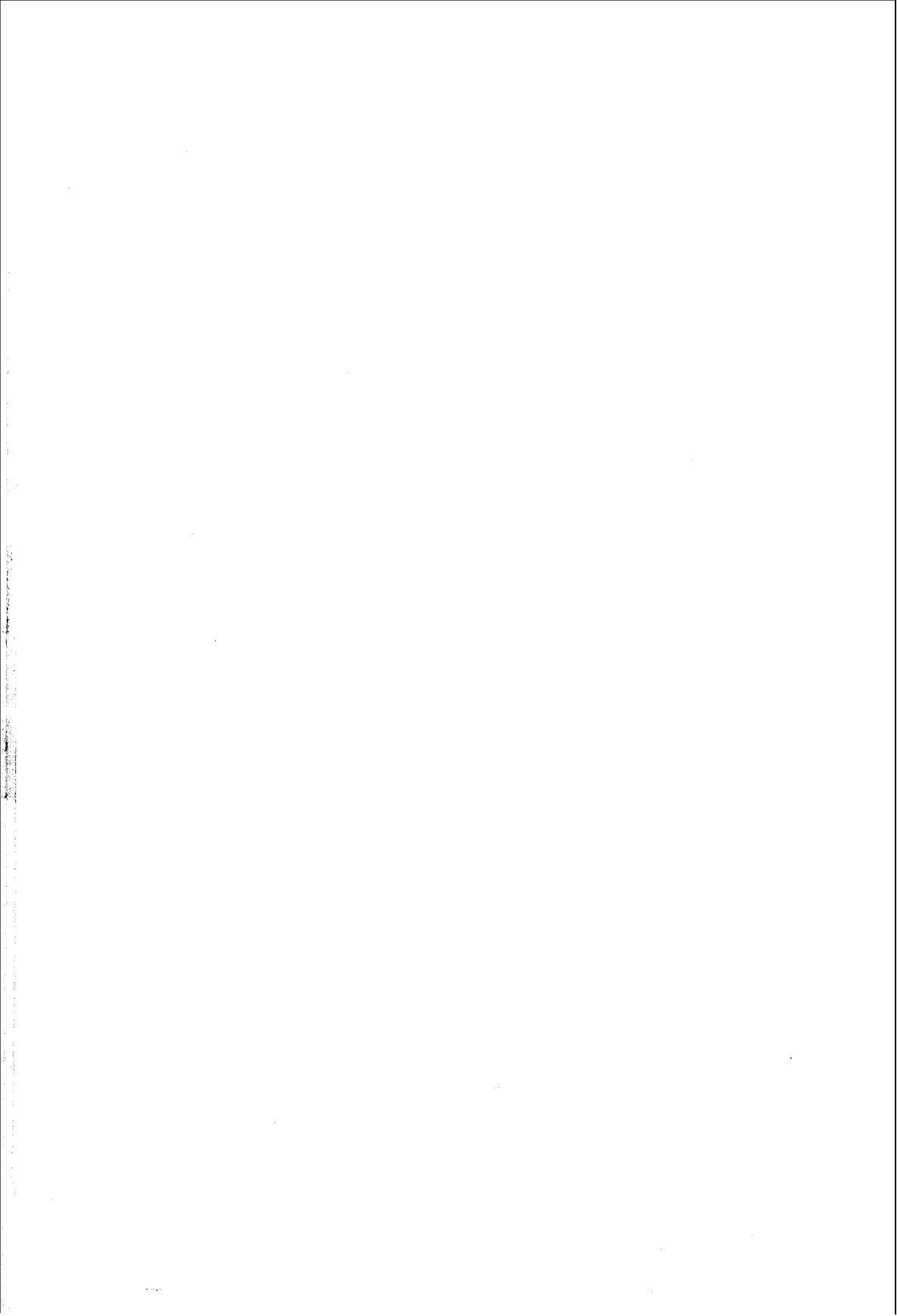
3.6. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LOS CAMBIOS SOCIALES

La sociedad es dinámica por excelencia, es decir, tiende a evolucionar permanentemente. Lo anterior significa que la actividad del Estado realizada a través de la administración pública debe ser promotora de los cambios sociales o adecuar el funcionamiento de sus órganos a los requerimientos de esos cambios, a efecto de que cumpla con la sociedad civil en la solución de los problemas que la misma le plantea a través de la historia.

En el caso de México y de los países que tienen similares formas de la administración pública en algunas etapas de la historia se ha sostenido que el Estado responde a los requerimientos sociales a través del incremento y complejidad de la administración pública paraestatal, lo que en sentido estricto no es cierto pues el aumento de la misma no significa que haya mejorado la administración pública, sino simplemente que de acuerdo con la manera de pensar del titular del ejecutivo o de sus asesores influyentes se crearon organismos paraestatales en cualquiera de los grupos a que se refiere el artículo 3² en sus tres fracciones, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pero no siempre la actividad de estos organismos paraestatales representa un beneficio para la realización de la administración pública y menos para los administrados.

Considero que el incremento de la administración pública descentrada que requiere de voluntad política y de pocos instrumentos para llevarla a cabo ha representado y puede representar una respuesta adecuada a la sociedad, ya que cuando menos le ofrece la posibilidad de evitarle molestias en el ejercicio de la administración pública, dándole, en cambio, importantes apoyos que responden en forma real y efectiva a los cambios que operan en la sociedad.

Es indudable que entre los cambios de la sociedad y la administración pública siempre existe una relación indisoluble, pues si bien es cierto que la normatividad de la administración pública determina en muchas ocasiones cambios sociales, también es cierto que éstos pueden influir e influyen poderosamente en los cambios de la administración pública fortaleciendo algunos aspectos de la misma, por lo cual, los teóricos de la administración y los titulares o responsables de la administración pública, deben estar atentos para conocer en forma adecuada los cambios sociales y determinar si éstos requieren algún cambio en la realización de algún aspecto del ejercicio de la administración pública.



CAPÍTULO IV

PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA ADMINISTRACIÓN

SUMARIO: 4.1. El proceso administrativo.-4.2. Planeación.-4.3. Organización.-4.4. Dirección.-4.5. Control.-4.6. La coordinación.-4.7. Evaluación.

Algunos teóricos de la Administración señalan que ésta tiene como principios básicos a los siguientes: *el Proceso Administrativo, la Planeación, la Organización, la Dirección, el Control, la Coordinación y la Evaluación*. Estos principios básicos corresponden en forma absoluta a la administración privada, pero también se aplican válidamente, aunque en algunos casos con otros nombres en la Administración Pública. *La diferencia esencial consiste en que la Administración Pública, los titulares de los órganos de la misma y sus colaboradores deben actuar siempre, con respeto absoluto a la garantía de audiencia y principio de legalidad consagrados en los artículos 14 y 16 constitucionales, el último de los cuales establece en la parte relativa que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento"*. Lo expuesto significa que el Administrador Público y sus colaboradores solamente pueden hacer, lo que expresamente la ley les faculta. En el caso de México, el artículo 90 de la Constitución de 1917, establece que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La Ley a que se refiere el artículo 90 mencionado es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976 y que abrogó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958.

La Administración Pública Federal centralizada la integran de conformidad con el texto original del artículo 1º de la ley citada, el Presidente de la República, las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, que de

conformidad con lo previsto por el artículo 17 de la Ley que se comenta podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jurídicamente subordinados y tendrán las facultades específicas que en el caso particular se les confieran.

La Administración Pública Federal paraestatal, como auxiliar del Ejecutivo de la Unión, está compuesta de: a) Organismos descentralizados, b) Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas y c) Fideicomisos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 3° de la Ley que se comenta.

El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala las dependencias del Ejecutivo Federal, algunas de las cuales han sido substituidas mediante las reformas correspondientes. Los siguientes artículos de dicha Ley señalan las facultades de cada una de las dependencias centralizadas citadas por el artículo 26 mencionado.

Cada uno de los Estados de la Unión tiene su Ley Orgánica de la Administración Pública con un contenido similar al de la Ley de la Administración Pública Federal. Lo mismo acontece con los Municipios cuya actividad administrativa se lleva a cabo conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal correspondiente.

En la Administración Privada no se aplican las disposiciones legales que regulan la administración pública; sin embargo, tiene reglas y principios que es indispensable cumplir para lograr los propósitos planteados, que son la eficiencia, la eficacia y la prosperidad de la empresa particular que los aplica, teniendo entendido que el propósito más importante de la misma lo constituye el éxito económico, pues debe recordarse que siempre tiene un fin especulativo, que determina no solamente su permanencia, sino inclusive su mejoramiento a diferencia de la administración pública, cuyo objetivo fundamental es satisfacer las necesidades de la comunidad a través de la prestación de los servicios públicos respectivos, el cumplimiento de sus atribuciones, fines o cometidos. A pesar de lo expuesto debe quedar claro que la administración privada debe llevarse a cabo con estricta sujeción a la Constitución de 1917, en la parte relativa a los derechos sociales contenidos en el artículo 123 de la misma, ya su Ley Reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo, debiendo respetar, obviamente, el contenido de los derechos públicos subjetivos correspondientes.

4.1. EL PROCESO ADMINISTRATIVO

En términos generales el proceso es considerado como el conjunto de pasos o etapas necesarios para llevar a cabo una actividad y ha sido definido como *el conjunto de fases o etapas sucesivas a través de las*

cuales se efectúa la administración, mismas que se interrelacionan y forman un proceso integral.

Para Lourdes MÜNCH GALINDO y José GARCÍA MARTÍNEZ siguiendo a Lyndall F. URWICK la administración tiene dos etapas: "la mecánica y la dinámica. La mecánica está formada por la planeación que se enmarca en la determinación de *¿Qué se quiere hacer?, ¿Qué se va a hacer?* y la organización que señala *¿Cómo se va a hacer?* La dinámica está compuesta por la dirección, cuya finalidad es *ver que se haga y el control que proporciona el dato de ¿Cómo se ha realizado?*"³³

Antes de abordar el tema relativo a lo que algunos autores de la Ciencia de la Administración han llamado *procesos administrativos* diré que existen dos términos que forman parte del Derecho Procesal y que frecuentemente se les confunde y ellos son: *proceso* y *procedimiento*, que trasladados al Derecho Administrativo, y consecuentemente a la administración Pública tienen el mismo significado que en el Derecho Procesal. La mayoría de tratadistas de Derecho Administrativo están de acuerdo en el sentido de que el *proceso es el conjunto de normas que tienen una unidad y buscan una finalidad que consiste en la resolución de un conflicto, y que en muchas ocasiones en el proceso se presentan varios procedimientos, que no tienen una finalidad; como sostienen algunos autores, sino solamente un aspecto meramente formal, ya que están compuestos de una serie de formalidades que garantizan al administrado, que en su esfera jurídica, no se cometerán arbitrariedades que le afecten. Lo anterior significa que el proceso está o puede estar formado de varios procedimientos.*

El procedimiento administrativo puede definirse como una serie de actos formales establecidos por las leyes administrativas y que son el cauce o camino por medio del cual se desarrolla el proceso administrativo que tiene como finalidad producir el acto administrativo, como ya se expuso.

Obviamente el término *proceso administrativo* en la Teoría de la Administración Pública y aun en la privada, no debe diferir substancialmente del significado que tiene en el Derecho Procesal y en el Derecho Administrativo; sin embargo, como se probará posteriormente los teóricos de las mismas le dan un significado un poco diferente al señalado, pues como se advierte de lo expuesto, el *proceso administrativo* en la Teoría de la Administración, es uno de los principios básicos de la misma ya su vez se consideran como procesos administrativos a la planeación, a la organización, a la dirección, al control, a la coordinación y a la evaluación.

En clara referencia a la administración privada Wilburg JIMÉNEZ CASTRO sobre el tema relativo al proceso administrativo dice: "La prognosis administrativa es el proceso a través del cual se pueden anticipar

³³ Lourdes Münch Galindo y José García Martínez, *Ob.cit.*, págs. 33-34.

las actividades futuras de una empresa o institución por medio de juicios valorativos sobre hechos pasados; tiene gran importancia, puesto que para actuar con cierto grado de certeza es necesario prever en el presente las metas a que se aspira llegar y también es indispensable utilizar buenos métodos para establecerlas".³⁴

4.2. PLANEACIÓN

Como ya se ha expuesto y se precisará con mayor claridad y énfasis la planeación o planificación es un principio básico de la administración, tanto pública como privada y de cualquier tipo de Estado o empresa que pretendan obtener éxito en el desarrollo de sus actividades, pues es evidente que la aplicación de la misma y de los demás principios básicos de la administración son indispensables para lograr una administración racional, exitosa, que es el objetivo fundamental de toda institución o empresa.

Lourdes MÜNCH CALINDO y José CARCÍA MARTÍNEZ respecto a la planeación citan varias definiciones, entre ellas las siguientes:

"Agustín REYES PONCE. La planeación consiste en fijar el curso concreto de acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo, y la determinación de tiempo y números necesarios para su realización".

"Ernest DALE. Determinación del conjunto de objetivos por obtenerse en el futuro y de los pasos necesarios para alcanzarlos a través de técnicas y procedimientos definidos".

"George R. TERRY. Planeación es la selección y relación de hechos, así como la formulación y uso de suposiciones respecto al futuro en la visualización y formulación de las actividades propuestas que se cree sean necesarias para alcanzar los resultados deseados.

"José Antonio FERNÁNDEZ ARENA. La planeación es el primer paso del proceso administrativo por medio del cual se define un problema, se analizan las experiencias pasadas y se esbozan planes y programas".

Lourdes MÜNCH GALINDO y José CARCÍA MARTÍNEZ concluyen diciendo: "*Elementos del concepto*. Analizando detenidamente estas definiciones se observa que todos los autores mencionados, consideran que el concepto de planeación comprende los siguientes elementos:

1. *Objetivo*. El aspecto fundamental al planear es determinar los resultados deseados (recordar la pregunta: ¿qué es lo que se quiere?).
2. *Cursos alternos de acción*. Al planear es necesario determinar diversos caminos, formas de acción o estrategias, para conseguir los objetivos.
3. *Elección*. La planeación implica la determinación, el análisis y la selección, de la decisión más adecuada.

³⁴ Wilburg JIMÉNEZ CASTRO, *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*, 1ª reimp., Editorial Lirnusa, S.A. de C.V., Noriega Editores, México, 1992. págs. 118-119.

4. *Futuro*. La planeación trata de prever situaciones futuras y de anticipar hechos inciertos, prepararse para contingencias y trazar actividades futuras".

"Con los anteriores elementos es posible definir la planeación como:

*"La determinación de los objetivos y elección de los cursos de acción para lograrlos, con base en la investigación y elaboración de un esquema detallado que habrá de realizarse en un futuro".*³⁵

Es evidente, como ya quedó expuesto, que la Política proporciona los principios fundamentales, se ubican las necesidades y se determinan las prioridades previa la discusión de los objetivos que debe llevar a cabo la administración pública, y en sus casos la administración privada, y todo esto es lo que constituye la base de la planeación o planificación.

Los planes surgen del conocimiento de la realidad social y de los recursos económicos que se tienen para satisfacer las necesidades colectivas, pero es evidente que con anterioridad a la formulación de planes se han realizado investigaciones y pronósticos respecto a las mismas, para saber, de antemano cual es la factibilidad de la realización de los planes, ya que es evidente que todas las actividades humanas, que se planean cuidadosamente, determinan el éxito de las mismas.

La planeación surgió del pensamiento de Carlos MARX y se aplicó, como algo propio en los Estados formados a imagen y semejanza del pensamiento marxista-leninista. En China y en la U.R.S.S. se formularon los primeros planes, los llamados planes quinquenales de 1924 y 1928.

La palabra planificación procede de los vocablos *planers* y *facere*, que significa hacer, acción.

Existen varios términos a los que se le ha dado igualo similar significación, y que son planificación, planeación y planeamiento.

La planeación o planificación se usó como propia en los Estados comunistas y en los intervencionistas, pero es evidente que también ha sido aplicada en las economías y proyectos de los Estados liberales, y más aun el término planeación no corresponde exclusivamente a la actividad socioeconómica del Estado, sino que ha sido utilizado con éxito evidente en la iniciativa privada, y es tema importante en la teoría de la administración privada.

Tanto en la actividad estatal como en la privada para conseguir el éxito es indispensable seguir estos tres pasos fundamentales: *pensar, decidir y actuar en consecuencia con ello*. Según el diccionario, en Economía, planificación es: "El sistema en el que el Estado asume la responsabilidad de la economía nacional, a base de un plan o programa con objetivos definidos, que contemple de manera integral y ordenada los

³⁵ Lourdes MÜNCH GAUNDO y José GARCÍA MARTÍNEZ, *Op. cit.*, págs. 63-64.

distintos aspectos de actividad económica del país. La planificación concreta los principios del intervencionismo económico y puede alcanzar diversos grados, que van desde las formas más moderadas, como son la aplicación de normas elementales de política económica, hasta las formas extremas de reglamentación rigurosa en las llamadas economías dirigidas". Como puede verse la caracterización expuesta difiere de mi criterio, en primer lugar porque la hace partícipe especialmente de las economías de los Estados intervencionistas y en segundo lugar, porque atribuye la planificación o planeación únicamente a la actividad económica estatal.

Respecto a la planificación Wilburg JIMÉNEZ CASTRO dice: "La planificación es el proceso administrativo de escoger y realizar los mejores métodos para satisfacer las determinaciones políticas y lograr los objetivos. O dicho en otros términos, es entender el objetivo, evaluar la situación, considerar diferentes acciones que pueden realizarse y escoger la mejor".

"En su esencia, es un aspecto técnico, y eminentemente administrativo, ya que a través de signos monetarios se puede expresar en presupuestos, en prioridades (decisiones), en tiempo de realización (programas) y en actividades, que al ser asignadas a personas, junto con los recursos materiales necesarios permite el cumplimiento del objetivo que motivó la formulación de la política y la elaboración del respectivo plan".

"Así entendida la planificación puede concebirse y orientarse como el proceso consciente de selección y desarrollo del mejor curso de acción para lograr el objetivo, abarcando dentro del mismo todos los pasos esenciales para conducir normalmente una operación y evaluar lo que se espera de ella en términos de su aportación al objetivo y haciendo el mejor uso racional de los recursos humanos y materiales"¹⁰

Está confirmado a través de la historia que la planificación o planeación se lleva a cabo tanto en la administración pública, como en la privada, y debe aceptarse que en ambos campos de la actividad económica es necesario, e inclusive, indispensable que primero debe pensarse en un problema a resolver, analizando todas y cada uno de los aspectos del mismo, y con vista en ello tomar la decisión adecuada y posteriormente ejecutarla en los términos de lo pensado y decidido.

La planificación se ha clasificado según los análisis, propósitos y fines en: a) *planificación administrativa u operativo*, b) *planificación económica y social*, y e) *planificación física o territorial*. Es obvio que ninguna de estos tres tipos de planificación excluye a los dos restantes, pues en muchas ocasiones se presentan combinadas, 10 que tiene una explicación lógica, pues a través de la planificación se busca que el hombre, en los campos de la economía citados, proyecte, y ponga en juego los medios idóneos para lograr los propósitos buscados.

¹⁰ Wilburg JIMÉNEZ CASTRO, 01). *cit.*, pág. 127.

Respecto al tiempo de la duración, la planificación se ha clasificado en planificación a corto, mediano y largo plazo. En relación a este tipo de clasificación de la planificación Wilburg JIMÉNEZ CASTRO dice: "Algunos tratadistas, entre los cuales está George A. STEINER, proponen la conjunción de las diferentes planificaciones de corto, mediano y largo plazos en un concepto de "planificación estratégica, formal", comprendiendo cuatro puntos de vista complementarios: el resultado o porvenir de las decisiones actuales; el proceso que demanda; la actitud o filosofía de vida que requiere y la estructura de planes estratégicos, programas, presupuesto y planes operativos".

"El mismo STEINER dice que no existe un criterio uniforme entre los diversos estudios de la planificación estratégica sobre lo que ella significa, variando por el contrario".

"El nivel de abstracción, sustancia y aceptación general".³⁷

Al advertirse la bondad de la planeación fue adoptado en los países de corte capitalista como Inglaterra, Holanda, Noruega, Finlandia, Suecia, Suiza, Francia, Italia, etc. En América fue introducida obviamente en los Estados Unidos de Norteamérica, México, Bolivia y varios países, e inclusive en la mayoría de los que integran el continente americano.

Como es sabido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se aleja de la concepción liberalista, para ubicarse dentro de la tesis que inicia, a la que se denominó *constitucionalismo social*, por las razones expuestas en páginas anteriores. Los artículos 27 y 28 de la Constitución en cita, contenían las bases para la determinación de la rectoría de Estado en materia económica y para la adecuación de la planeación.

La planeación o planificación ha estado presente en México, aun cuando con éxito discutible, pues no se ha llevado a su cabal cumplimiento. Apenas iniciada la década 1930-1940 se promulgó la Ley General de Planeación de la República que pretendía incrementar el desarrollo de México en forma armónica y dentro del bienestar individual y colectivo, y cuya ley establecía la necesidad de la elaboración del Plan Nacional de México. Esta Ley desafortunadamente no se aplicó por diferentes motivos. En 1933, un programa de acción gubernamental estableció la Dirección General de Estadística, dependiente de la Secretaría de Economía con la finalidad de estudiar y observar las condiciones económicas generales de México con el propósito de diseñar un plan orgánico, de acuerdo con la situación real y concreta de la nación. Posteriormente el Partido Nacional Revolucionario, promovió la creación del Plan Sexenal. Durante el período presidencial de 1958-1964, la planeación económica fue una pauta importante para el gobierno, creándose la Secretaría de la Presidencia para cumplir con los propósitos planteados, dotándosele de las atribuciones que en

³⁷ Wilburg JIMÉNEZ CASTRO, *O.J. rit.*, pág. 137.

seguida sintetizo: Elaborar el Plan General de Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo; Coordinar los programas de inversión de diversos órganos de la Administración Pública; Vigilar la inversión Pública y la de los organismos descentralizados. En 1971 se creó la Comisión Coordinadora de Control de Gasto Público con el fin de impulsar los mecanismos respectivos para ejercer el control del gasto público, creándose los Comités Promotores del Desarrollo Económico y Social, promulgándose en 1976, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, y a la que se le otorgó facultades respecto al tema que se trata en este apartado, como ya se afirmó, esta ley abrogó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958.

Para reafirmar las facultades que tiene el Estado en materia de planeación económica, con fecha 3 de febrero de 1983, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la reforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, en sus artículos 25 y 26, que substituyeron totalmente al texto anterior de los mismos.

El párrafo segundo del artículo 25 constitucional comentado, tipificando claramente la planeación estatal, estipula: "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución".

El artículo 26 constitucional, reformado en la fecha citada establece: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación".

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal".

"La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución".

"En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley".

Las tareas relativas a la planeación fueron encomendadas, por la Ley de la Administración Pública Federal a la Secretaría de Programa-

ción y Presupuesto. En efecto la Ley citada, en su artículo 32, establecía en sus XIX fracciones las facultades de la Secretaría ya mencionada, destacando las relativas a la planeación nacional del desarrollo, la elaboración del Plan Nacional correspondiente, proyectar y coordinar con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional, así como coordinar las actividades de planeación nacional de desarrollo.

Por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1992, se reforma, adiciona y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y por medio del cual se suprimió, indebidamente, para mí, la Secretaría de Programación y Presupuesto, que desde su creación, en la ley mencionada, se constituyó en una supersecretaría, de donde inclusive han salido dos Presidentes de la República, y un tercer candidato y Presidente que también despachó en la misma.

Sin pensar en las razones de la praxis política que motivaron la creación y desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, considero que desde el punto de vista del funcionamiento del gabinete y de la eficacia de la Administración Pública Federal no debería haber desaparecido.

Las atribuciones que tenía la Secretaría de Programación y Presupuesto, con motivo de la reforma citada, en la materia de planeación, pasaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del artículo 31 fracc. 1 de la Ley que se comenta y que dice:

"A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

1. Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente".

También a la Secretaría de Desarrollo Social se le asignaron algunas de las atribuciones que en materia de planeación tenía la Secretaría de Programación y Presupuesto. En efecto, el artículo 32 de la Ley comentada, establece:

"A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

1. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda;

II. Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional;

III. Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control;

IV. Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales, así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en la fracción II que antecede, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".

Es cierto, como ya quedó afirmado, que la planeación fue aplicada por primera vez por los Estados comunistas, pero es evidente que también puede existir en los intervencionistas e inclusive en los Estados liberales, a condición, como ya quedó expuesto, que el Estado se limite a formular los planes de desarrollo de la economía nacional, permitiendo y estimulando la economía de mercado o libre competencia, olvidándose de pretender adoptar el papel de empresario, reservándose solamente este carácter cuando esté de por medio la explotación de los bienes de dominio directo de la nación, respecto a las áreas estratégicas a que se refieren los artículos 27 y 28 constitucionales.

Es importante señalar que en el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de enero de 1983, se publicó la Ley de Planeación que en el primer párrafo de su artículo 1º establece que las disposiciones de la misma son de orden, público e interés social.

4.3. ORGANIZACIÓN

El término organización tiene tres acepciones: la etimológica, que deriva del griego *organón* y que significa instrumento; la que se refiere a la organización como una entidad o grupo social y la que la considera como un proceso. Obviamente debe considerarse que para definir a la organización se debe seguir en el caso las recomendaciones de la Lógica, misma que se consigue determinando el género próximo y la diferencia específica del ser que se define, en este caso de la organización.

Lourdes MÜNCH CALINDO y José CARCÍA MARTÍNEZ para definir a los principios básicos de la administración mencionados siguen el camino de estudiar varias definiciones, para posteriormente obtener los elementos básicos que son comunes en las mismas y coincidentes con otras definiciones del objeto que se define, de esta manera entre otras citan, las definiciones que enseguida se mencionarán:

"Agustín REYES PONCE. Organización es la estructuración de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados".

"Isaac GUZMÁN V. Organización es la coordinación de las actividades de todos los individuos que integran una empresa con el propósito de obtener el máximo de aprovechamiento posible de los elementos

materiales, técnicos y humanos, en la realización de los fines que la propia empresa persigue".

"Harold KOONTZ y Cyril O'DONNELL. Organizar es agrupar las actividades necesarias para alcanzar ciertos objetivos, asignar a cada grupo un administrador con la autoridad necesaria para supervisarlo y coordinar tanto en sentido horizontal como vertical toda la estructura de la empresa".

Lourdes MÚNCH CALINDO y José GARCÍA MARTÍNEZ encuentran en las definiciones transcritas los siguientes elementos que les permiten formular la suya: 1. *Estructura*; 2. *Sistematización*; 3. *Agrupación y asignación de actividades y responsabilidades*; 4. *Jerarquía* y 5. *Simplificación de funciones*, y afirman que: "Con estos elementos se puede definir a la organización como: *El establecimiento de la estructura necesaria para la sistematización racional de los recursos, mediante la determinación de jerarquías, disposición, correlación y agrupación de actividades, con el fin de poder realizar y simplificar las funciones del grupo social*".³⁸

La organización es uno de los principios básicos de la administración, tanto de la pública como de la privada.

El Estado está compuesto de órganos. El simple o unitario tiene pocos órganos. El compuesto tiene varios. El Estado Federal mexicano, ejemplo de Estado compuesto, está formado de órganos a nivel federal, estatal y municipal, y se creó por la voluntad del Congreso constituyente con tres órganos originarios, primarios y determinantes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Los Estados miembros de la Federación tienen los tres órganos originarios mencionados. Respecto al Municipio también se afirmaba lo mismo, sosteniendo que el H. Ayuntamiento es el órgano Legislativo, el Presidente Municipal encarna al Ejecutivo y el Judicial está representado por los juzgados llamados inicialmente Juzgados Conciliadores y posteriormente Juzgados Menores Municipales, y que en la actualidad, en el Estado de México reciben el nombre de Juzgados de Cuantía Menor y dependen del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, por lo cual se puede afirmar que en los Municipios no existe el órgano Judicial que dependa de la estructura municipal, como sucedía anteriormente cuando los Jueces Conciliadores o los Jueces Menores Municipales participaban en las mismas planillas de elección de los Ayuntamientos.

Wilburg JIMÉNEZ CASTRO aborda el tema de la organización, fundamentalmente a la luz de la administración privada, pues aun cuando no lo menciona, los temas que trata y la terminología que utiliza así lo indican claramente. Respecto a la organización dice:

"Por organización formal se entiende un sistema de esfuerzo cooperativo, previo y conscientemente planificado y coordinado para que cada uno de los que participan en él conozca de antemano las labores, responsabilidades y derechos que le corresponden en su condición de integrante del grupo".

³⁸ Lourdes MÚNCH CALINDO y José GARCÍA MARTÍNEZ, *Op. cit.*, págs. 107-109.

Y agrega: "La organización ha sido considerada desde el punto de vista formal ya descrito, como un aspecto técnico; es decir, como la determinación y ordenamiento de las actividades necesarias para poner en ejecución un plan y lograr el objetivo social de la empresa o institución, agrupadas en tal forma que puedan ser asignadas a individuos. La diferencia básica entre el plan y la organización es que ésta siempre está concebida en términos humanos, en tanto que el primero puede no estarlo. Ambos procesos administrativos se complementan mutuamente como se expresa al decir que":

"Organizar es el proceso de determinar y establecer la estructura, los procedimientos y los recursos apropiados para el curso de acción seleccionado...".

"Todos esos elementos son necesarios a la organización, pero ellos por sí solos no constituyen el logro de ese sistema de interacción, sino que se necesitan otros medios para alcanzarlo: los procedimientos, que son los nervios de un sistema operativo. Son los medios de que dispone una organización para lograr una acción dirigida y coordinada de esfuerzo cooperativo".

"Los otros elementos tienen un papel muy importante en ese aspecto operativo, pero para cambiarlos y establecer relaciones definidas entre ellos, los procedimientos son indispensables".

Las formas de la organización de la administración pública, como ya se ha manifestado y se seguirá afirmando, comprenden la centralización, la desconcentración, que es una forma de la anterior y la administración pública paraestatal. La desconcentración es una forma de organización de la administración que se lleva a cabo generalmente a través de la Delegación.

En la administración privada el término *Delegación*, se maneja en forma diferente al que tiene en la Administración Pública. En efecto, en ésta, la *delegación* se presenta en términos generales en la forma administrativa conocida con el nombre de desconcentración, presentándose también, ocasionalmente en la centralización, propiamente dicha, en forma directa, pero siempre bajo las bases de que la delegación solamente puede llevarse a cabo en relación con las facultades que las leyes permiten que puedan ser delegadas por los órganos superiores, pero jamás de aquellas que estos órganos deben llevar a cabo por sí mismos, y tampoco pueden delegar facultades que no tienen.

La *delegación en la administración privada* se presenta cuando un superior jerárquico confiere a un subordinado deberes y le da autoridad y exige responsabilidades para desempeñar las funciones que le otorga. La *delegación* de autoridad, deberes y responsabilidades, es la base del proceso organizativo al lado de la división del trabajo.

En la misma materia de administración privada se afirma que existen personas a las que les complace delegar autoridad, deberes y res-

ponsabilidades, otras que las delegan porque tienen necesidad de hacerlo y advierten la conveniencia para ello, existiendo otras personas que no les agrada delegar deberes y responsabilidades, por considerar que las tareas que pueden delegar las llevan a cabo mejor ellas, que las personas a las que se les delegan.

Los teóricos de la administración sostienen que la delegación es un acto bilateral en virtud del cual el delegante y el delegado tienen plena conciencia de lo que el primero delega y el segundo recibe en delegación, considerando que ésta tiene los siguientes principios básicos: la confianza, la capacidad y la responsabilidad. Este criterio es aplicable solamente en el ámbito de la administración privada, ya que en la Administración Pública la delegación está determinada por las leyes.

Los mismos teóricos han clasificado a la delegación en ascendente, descendente, inmediata y mediata. La primera se presenta cuando la propia organización como unidad delega parte de sus facultades o autoridad a un superior para llevar a cabo un propósito más o menos amplio, citándose como caso de esta delegación la que hace el personal de una empresa a su gerente para que lo represente en una convención. Consideran como delegación descendente a aquella en virtud de la cual un superior jerárquico faculta a un inferior para realizar actividades determinadas. Se menciona como delegación directa o inmediata a aquella en la que los jefes del Ejecutivo nombran a sus colaboradores inmediatos, y se cita como delegación indirecta o mediata a la que se hace a favor de las instituciones descentralizadas. Considero que los criterios mencionados no son del todo afortunados, pues el nombramiento de los colaboradores inmediatos del presidente, se lleva a cabo dentro del ámbito de la centralización administrativa, en tanto que la de los funcionarios de los organismos descentralizados no puede ser considerada como una delegación de autoridad, deberes y facultades, ya que la descentralización se caracteriza por ser una forma de organización de la administración pública que la realiza a través de un organismo con personalidad jurídica propia, con autonomía orgánica y técnica, en tanto que, en la delegación propiamente dicha solamente se presenta esta última. Por otra parte, en la administración pública sólo se presenta la delegación en forma administrativa de desconcentración, mediante la cual el titular del órgano centralizado delega al desconcentrado algunas de sus facultades de acuerdo con la Ley, no pudiendo delegar jamás facultades que no tiene y aquellas que la ley le obliga a realizar directamente, y consecuente con lo expuesto, sólo podrá darse la delegación de facultades de un órgano superior a otro inferior y nunca a la inversa como lo sostienen los criterios de los tratadistas de la administración privada.

Enseguida transcribiré el significado que para Wilburg JIMÉNEZ CASTRO tienen los términos que relaciona con la organización:

1. - *"Los deberes* son las actividades que se tienen que realizar debido al cargo que se ocupa en la organización.

2. - *Responsabilidad* significa la obligación en que está todo miembro de una organización de dar cuenta por el debido cumplimiento de los deberes asignados a él en su condición de tal, parte de los cuales pueden comprender el ejercicio de autoridad formal.

3. - *Autoridad desde el punto de vista de organización formal* es el derecho que tiene una persona por su nivel jerárquico a exigir a otra el cumplimiento responsable de los deberes que le ha asignado en su condición de subordinado suyo.

4. - *Autoridad técnica ofuncional* es aquella que se adquiere por el conocimiento o habilidad particular en cualquier campo del saber intelectual o manual.f"

Se afirma que las etapas de organización son la división del trabajo y la coordinación. La primera está representada por la separación y delimitación de actividades con el propósito de que la función se realice con precisión, eficiencia, eficacia y el menor esfuerzo. Aunque esta concepción es aplicable fundamentalmente en el ámbito de la administración privada también se presenta en la administración pública, con la diferencia que en ésta es la ley de la materia la que enmarca esta posibilidad e inclusive debe asentarse que los principios y lineamientos que rigen al control como principio básico de la administración, difiere como la división del trabajo porque los principios de coordinación, jerarquía y subordinación en la administración pública debe llevarse a cabo con estricto apego a la Ley de la materia.

4.4. DIRECCIÓN

Lourdes MÜNCH CALINDÜ Y José GARCÍA MARTÍNEZ para definir a la dirección mencionan las cuatro siguientes definiciones:

"Robert B. BUCHELE. Comprende la influencia interpersonal del administrador a través de la cual logra que sus subordinados obtengan los objetivos de la organización mediante la supervisión, la comunicación y la motivación".

"Burt K. SCANLAN. Consiste en coordinar el esfuerzo común de los subordinados, para alcanzar las metas de la organización".

"Leonard J. KAZMIER. La guía y supervisión de los esfuerzos de los subordinados, para alcanzar las metas de la organización".

"[oe]l J. LERNER Y H.A. BAKER. Consiste en dirigir las operaciones mediante la cooperación del esfuerzo de los subordinados, para obtener altos niveles de productividad mediante la motivación y la supervisión".⁴¹

En las definiciones transcritas y otras, los autores citados, encuentran los siguientes elementos comunes que les sirven para formular su

⁴⁰ Wilburg JIMÉNEZ CASTRO, *Ob. rit.*, págs. 187, 188, 190 Y 193.

⁴¹ Lourdes MÜNCH GALINDO y José GARCÍA MARTÍNEZ, *Ob. cit.*, pág. 147.

definición: a) ejecución, b) motivación, c) guía de los esfuerzos, d) comunicación, e) supervisión y alcanzar las metas de la organización, lo que les permite formular la siguiente definición:

*"La ejecución de los planes de acuerdo con la estructura organizacional, mediante la guía de los esfuerzos del grupo social a través de la motivación, la comunicación y la supervisión".*⁴²

La dirección es principio básico de la administración, considerada como una técnica para conducir las actividades de los miembros de una empresa o institución, con base en reglas y formalismos humanos. *Hago, sin embargo la aclaración, de que las opiniones expuestas y que expondré respecto a la dirección, corresponden esencialmente a la administración privada, y que tales criterios no tienen aplicación en la administración pública, aun cuando, el contenido de algunos de ellos puedan ser tomados en consideración en ésta.*

En la administración pública la competencia está determinada por las facultades que las leyes correspondientes les otorgan expresamente a los órganos secundarios de la administración, y los titulares de los órganos que le representan acceden a los cargos cuando han reunido los requisitos legales respectivos y rendido la protesta correspondiente, e inclusive, para los servidores públicos que no cumplen con sus obligaciones y deberes en el desempeño de la función pública, existen las Leyes de Responsabilidades que establecen las sanciones que se les deben aplicar, por lo cual, en la administración pública, hablar de dirección, como substituto del término de mando y de liderazgo resulta poco afortunado, pero en cambio, en la administración privada, encuadran adecuadamente, como otros principios básicos de la administración, mencionados y que se mencionarán y cuya aplicación se lleva a cabo en plenitud en el ámbito de la administración privada.

Para Wilburg JIMÉNEZ CASTRO la dirección es *"la labor de conciliar intereses particulares y obtener los objetivos, sociales, a través de los esfuerzos de la autoridad y de los integrantes de la organización".*⁴³

La dirección tiene como tarea importante examinar analíticamente las partes interesadas en un procedimiento, realizar operaciones de síntesis y establecer los principios de negociación, mediante la capacidad y habilidad política de coordinar esfuerzos de las personas, por lo cual debe considerarse que la dirección no es un fin en sí mismo, sino uno de los principios básicos o medios que tiene la organización administrativa para lograr sus objetivos.

Este principio básico de la administración es importante y complejo pues la responsabilidad de la dirección, conlleva la necesidad de comprender el papel de todos los que contribuyen en el proceso de la administración, creando el ambiente humano que es indispensable mediante, la cooperación de todos, para que se logren los objetivos

⁴² Lourdes MÜNCH GALINDO y José GARCÍA MARTÍNEZ, *Op. cit.*, págs. 147-148.

⁴³ Wilburg JIMÉNEZ CASTRO, *Op. cit.*, pág. 305.

planteados. De esta manera se concibe a la dirección como una técnica o estrategia para conducir las actividades individuales en un marco normativo, con base en principios científicos y morales dentro de la comprensión y respeto de la personalidad de quienes intervienen en este proceso de la administración.

Es evidente que para la administración privada, el personal de mando se ha convertido en personal de dirección y en muchas ocasiones de dirección por personal de liderazgo. En efecto, desde mediados del presente siglo, se advirtió que el incremento de la productividad y la producción se presentaba en las empresas administradas, ya no por el viejo jefe que mandaba, sino por el jefe convertido propiamente en director, que auxiliado de la psicología motivaba al personal de cargos medios y de la base productora, conducía la administración de una empresa con inteligencia, comprensión, amabilidad y otras cualidades humanas que le permitían un acercamiento real con sus dirigidos, reforzando su comportamiento con el incremento de prestaciones e incentivos para los trabajadores que de esta manera lograban un esfuerzo cooperativo de todos para el incremento de la producción, dándose el caso que el director con su personal estimulado lograba los objetivos planteados, conduciéndose como lo señalaba Max WEBER "despertando en los otros miembros del grupo que lo convierte en confidente y asesor de ellos".

La dirección ha sido clasificada en: administrativa o autoridad formal y natural o liderazgo. La primera, como su nombre lo indica la tiene u ostenta quien formalmente desempeña el cargo de director de la empresa y la segunda se presenta de manera eventual cuando hay necesidad o se presentan las circunstancias de la aparición de un líder natural.

Se señalan distintos atributos que debe reunir el líder formal, como las relativas a su salud, energía y resistencia física, sentido de amistad, inteligencia y agilidad mental, integridad moral, capacidad de persuasión, capacidad de formar juicios para darle el valor a las habilidades y defectos de las personas y a la lealtad.

Como resultado de lo expuesto y la conversión de mando a dirección surgió el criterio de *dirección por objetivos* iniciado por el Dr. Peter F. DRUCKER, para quien la dirección por objetivos es "*el proceso mediante el cual los directores superiores e intermedios de una organización identifican conjuntamente sus objetivos comunes, definiendo así mismo cada uno sus mayores áreas individuales de responsabilidad en términos de los resultados esperados por ellos, y usando esas medidas como guías para operar sus respectivas unidades, asegurando así las contribuciones de cada uno de sus miembros*".⁴⁴

A través de la dirección por objetivos es posible conocer los resultados; de quienes han participado en conseguirlos y establecer la po-

⁴⁴ Wilburg JIMÉNEZ CASTRO, O". cit., pág. 314-315.

sibilidad de mejorar lo realizado. La dirección por objetivos permite, inclusive, llevar a cabo una evaluación y es propiamente la antítesis de la administración improvisada. Se puede afirmar que la dirección improvisada actualmente ha perdido toda importancia, y que quienes la llevan a cabo están condenados al fracaso, en tanto que la dirección por objetivos permite en primer lugar formular un plan de trabajo, establecer los objetivos o propósitos a conseguir, estructurar los procedimientos para lograrlo y finalmente realizar la evaluación respectiva para determinar si se han logrado los objetivos propuestos.

Tanto en la administración pública como en la privada se realizan esfuerzos importantes, para que se consigan en la esfera de sus respectivas competencias los objetivos que inicialmente se han fijado en ambas.

En la administración privada se llevan a cabo constantemente convenciones, congresos, diplomados, etc. para preparar de manera eficiente y científica al personal directivo de las empresas, para lograr el adiestramiento del liderazgo motivador, la sustitución de la jefatura de mando por la de éste, la importancia de la dirección en todos los niveles jerárquicos de los cuerpos de dirección y mando y la determinación de las funciones de la dirección, que están íntimamente ligadas, así como la importancia que tiene la toma de decisiones.

Se sostiene que las funciones de la *dirección* comprenden labores de planificación, de programación de proyectos, decisiones presupuestales, organización formal y humana, administración de personal, torná de decisiones, coordinación e información.

Aclaro que correspondió a Henry FAYOL, hacer hincapié en la importancia que tiene la dirección de una empresa en la obtención de resultados óptimos de la misma.

Ya quedó precisado y se insistirá en el sentido de que la teoría de Fayol es acertada por precisar la importancia de este principio básico de la administración, por lo cual se advierte que tanto la empresa particular como las instituciones públicas tratan de preparar a sus cuerpos directivos para que puedan dirigir a la empresa o a la institución con mayor sabiduría, preparación y eficiencia, pero para ello debe tenerse presente la opinión de Frederik W. TAYLOR para quien la optimización de la empresa requiere que el cuadro de los trabajadores operativos y de toda índole sean preparados y motivados de manera eficaz y verdadera a efecto de que el resultado de su función respondan a los requerimientos planteados por la empresa privada o institución pública de que forman parte.

Es innegable que la dirección señala con precisión la aplicación de todos los lineamientos generales de la planeación y organización, a fin de obtener de todas las estructuras humanas que laboran en la misma los comportamientos adecuados para obtener los resultados óptimos en la productividad, implantando los métodos de organización que permitan conseguir los objetivos deseados.

4.5. CONTROL

Lourdes MÜNCH CALINDO y José CARCÍA MARTÍNEZ estudian entre otras las siguientes definiciones en relación con el control:

"Burt K. SCANLAN. El control tiene como objeto cerciorarse de que los hechos vayan de acuerdo con los planes establecidos".

"Robert ECKLES, Ronald CARMICHAEL y Bernard SARCHET. Es la regulación de las actividades, de conformidad con un plan creado para alcanzar ciertos objetivos".

"Henry FAYOL. Consiste en verificar si todo ocurre de conformidad con el plan adoptado, con las instrucciones emitidas y con los principios establecidos. Tiene como fin señalar las debilidades y errores a fin de rectificarlos e impedir que se produzcan nuevamente".

"Robert B. BUCHELE. El proceso de medir los actuales resultados en relación con los planes, diagnosticando la razón de las desviaciones y tomando las medidas correctivas necesarias".

"Robert C. APLEBY. La medición y corrección de las realizaciones de los subordinados con el fin de asegurar que tanto los objetivos de la empresa como los planes para alcanzarlos se cumplan eficaz y económicamente".⁴⁵

Lourdes MÜNCH CALINDO y José CARCÍA MARTÍNEZ encuentran en las definiciones que comentan los siguientes elementos: 1. *Relación con lo planeado*; 2. *Medición*; 3. *Detectar desviaciones*; 4. *Establecer medidas correctivas*.

"Con base en estos elementos, se puede definir al control como:

*"La evaluación y medición de la ejecución de los planes, con el fin de detectar y prever desviaciones, para establecer las medidas correctivas necesarias".*⁴⁶

El control es uno de los principios básicos de la administración privada, sin embargo, también debe aceptarse que en la administración pública tiene importancia, pero con la salvedad expuesta de que todo lo relativo a este principio y a los demás que se han mencionado y se citarán, difieren esencialmente respecto a la administración pública y a la privada, ya que en la primera el control de la administración pública centralizada y del personal que la realiza, se lleva a cabo mediante el rigor estricto que establecen las leyes, y que están enmarcadas en los términos que en derecho público se denomina *la función pública*, que consiste en la situación jurídica de los servidores públicos en relación con sus derechos y obligaciones, incluyendo a la Ley de Responsabilidades correspondientes, y por lo que se refiere a la administración pública paraestatal y sus servidores, también existe la ley que determina el control de los organismos paraestatales, e inclusive, las entidades federadas cuentan también con una ley sobre la materia como es el caso del Estado de México, que tiene una Ley para la Coor-

⁴⁵ Lourdes Mixr.n GALINDO y José GARCÍA MARTÍNEZ, *Op. cit.*, págs. 171-172.

⁴⁶ Lourdes Mixcn GALINDO y José GARCÍA MARTÍNEZ, *Op. rit.*, pág. 172.

dinación y Control de Organismos Auxiliares y de Fideicomisos del Estado de México, que si bien es cierto que se refiere a los organismos paraestatales, debe pensarse que las funciones de éstos se llevan a cabo mediante la actividad humana que por lo tanto significa el principio de control de los mismos.

El control es considerado como la técnica que consiste en poner en marcha planes, proyectos, órdenes, así como registrar todos los procesos de la producción, con el fin de determinar si lo proyectado o propuesto concuerda con los resultados reales obtenidos, y si, por lo tanto, se han logrado de acuerdo con los objetivos planteados. Ha sido clasificado en control previo y control posterior. El primero se lleva a cabo con anterioridad a la acción planteada, a fin de evitar que se contravengan las normas fijadas. El control posterior se basa en un sistema de normas y en la aplicación del personal en relación con las mismas, con un sentido de comprensión hacia ellas y el respeto que debe guardárseles.

En la administración privada el tema relativo al control ha sido muy debatido. Para las teorías formalistas determina el límite máximo de personas que un director puede supervisar adecuadamente, con la finalidad de que su trabajo sea efectivo, ya que según se afirma un supervisor no puede tener bajo su dirección, en cualquier nivel jerárquico a muchas personas. La polémica consiste en el número de personas que puede constituir el límite de una supervisión eficaz, sosteniendo varios autores que, el número bajo el control oscila entre tres y doce, y al respecto se han formulado inclusive varias leyes, entre otras la llamada "*Ley de Hamilton*" del inglés Sir Ian Hamilton, que sostiene que en los niveles de más alta jerarquía el más elevado número a controlar no debe ser mayor de tres personas, en tanto que los niveles medios no deben ser más de seis; la "*Ley de Crecimiento Funcional*" formulada por Baker y Davis, que sostienen que el personal subalterno aumenta en progresión aritmética, en tanto que el superior tiende a crecer en proporción geométrica. El contenido de esta ley no ha sido probado y difícilmente lo será y su contenido parece un desacierto total; la "*Ley de Parkinson*" formulada por C. Northcote Parkinson, que sostiene que a mayor incremento de personal directriz, disminuye el personal que labora, y al respecto Wilburg JIMÉNEZ CASTRO sostiene:

El razonamiento que presenta el autor para basar su teoría puede resumirse así:

1. El trabajo de toda empresa o institución es elástico y adaptable por naturaleza al tiempo de que se dispone para llevarlo a cabo.
2. Por lo tanto, el trabajo se aumenta a discreción para ajustarse al tiempo disponible.
3. No hay relación, o muy poca, entre el número de personas y el volumen de labores, por lo tanto, no es cierta la creencia de que a un aumento de personal corresponda proporcionalmente un mayor volumen de realizaciones o una disminución de trabajo *per cápita*.

4. El volumen de trabajo y el número de empleados son variables independientes y, por lo tanto, no relacionadas entre sí.
5. El crecimiento del personal de toda empresa o institución obedece: a) al deseo de todo funcionario en el nivel directivo de tener subalternos e incrementar su número, para poder lograr mayor prestigio y ascender a otras posiciones más importantes dentro de la organización; b) a que el personal crea trabajo para justificar sus posiciones y satisfacer sus motivaciones y ambiciones personales.v.t"

Para comprobar la diferencia que existe entre la administración pública y la privada, de acuerdo con el pensamiento transcrito en este libro, y que se deriva de la segunda, señalaré el contenido de algunas disposiciones legales que precisan cuales son los órganos o unidades administrativas que colaboran con el titular del Ejecutivo en el desempeño de la función administrativa, pero antes precisaré que en México la administración pública con base en el artículo 90 constitucional, es centralizada y paraestatal, y que en las leyes reglamentarias se mencionan las dependencias de la administración pública centralizada.

El párrafo segundo del texto original del artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976, establecía que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada. Mediante la reforma del párrafo citado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de mayo de 1996, desapareció de su texto inexplicablemente la Procuraduría, y su lugar lo tomó la *Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal*, cuya función está señalada en el apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por el artículo 4º de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada. A su vez, el artículo 26 reformado de la Ley en comento establece diez y ocho Secretarías, el Departamento del Distrito Federal y la *Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal* como dependencias que colaboran con el Ejecutivo de la Unión en el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo. Respecto a las Secretarías debo decir que algunas han desaparecido, como la de Programación y Presupuesto que fue suprimida por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 25 de mayo de 1992, y otras han cambiado de nombre, pero siguen siendo las mismas diez y ocho. Respecto al llamado Departamento del Distrito Federal, siguió conservando la misma denominación en la Ley citada, hasta que su artículo 26 fue reformado mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 1997, pero ha pasado por distintas etapas respecto a su organización administrativa, en la primera de ellas

⁴⁷ Wilburg JIMÉNEZ CASTRO, *Op. cit.*, pág. 341.

era administrado por el Presidente de la República a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, posteriormente en los términos que señala la Constitución y el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal y actualmente como lo establecen esos mismos ordenamientos legales, con la presencia de un Jefe de Distrito Federal electo popularmente, con las atribuciones que le confieren la propia Constitución y el Estatuto citado. Por lo que hace a la Procuraduría General de la República desapareció del párrafo segundo del artículo 1² de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para mí indebidamente porque la Procuraduría General de la República sigue formando parte de la administración pública federal, y en el párrafo segundo mencionado apareció en lugar de ésta la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal cuya función está determinada por el artículo 4² de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Departamento del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, con fecha 29 de diciembre de 1978 señalaba en su artículo 3² las diez unidades administrativas que colaboraban con el Jefe del Departamento del Distrito Federal, que era el funcionario nombrado por el Presidente de la República, y quien realizaba a nombre de éste la función administrativa en el Distrito Federal. La unidad mencionada en la fracción X, estaba formada por las diez y seis delegaciones a que se refiere el artículo 14 de la propia Ley.

En México, todos los Estados de la Federación tienen su Constitución y su Ley Orgánica de la Administración Pública. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México en vigor, en su artículo 19 establece que, para el estudio, planeación y despacho de los asuntos administrativos, el titular del Ejecutivo será auxiliado por las doce dependencias a que el propio artículo se refiere, más el Procurador de Justicia del Estado, que es el Consejero Jurídico del Gobierno. Esta ley, también señala las facultades de cada una de las dependencias del ejecutivo ya citadas, que forman la Administración Pública centralizada del Estado de México.

También los Municipios tienen, además de otras, su Ley Orgánica Municipal, que establece todo lo relativo a la Administración Pública Municipal centralizada, como ya quedó expuesto.

La Administración Pública Paraestatal se tratará en la parte relativa de este libro.

En el *control* como principio básico de la administración deben tomarse en consideración a su vez algunos principios como el del equilibrio, a efecto de que la autoridad ejercida por delegación o mandato de la ley no rebase el cumplimiento de la responsabilidad y se funde siempre en objetivos, a efecto de que el control se lleve a cabo para lograr los preestablecidos, dentro de los límites de la oportunidad, a efecto de que no haya desviaciones de las funciones. En el aspecto del control, si se trata por ejemplo, de situaciones financieras la persona

que elaboró los proyectos no puede ser la idónea para evaluarlos y llevar a cabo el control de los mismos; principio que debe llevarse a cabo en otros aspectos del control.

En la empresa privada se señalan como características del control: reflejar la naturaleza de la estructura funcional, la oportunidad, la accesibilidad y la ubicación estratégica. Señalándose así mismo como factores que comprende el control a los siguientes: a) cantidad; b) tiempo; e) costo y d) calidad.

En la administración privada existen distintos tipos del control, mencionándose entre otros los relativos al control de producción, de calidad, de inventarios, de la producción, de compras, de mercadotecnia, de ventas, de finanzas y control presupuestal.

En este libro abordaré brevemente a estas dos últimas formas de control, transcribiendo el criterio de Lourdes MÜNCH GALINDO y José GARCÍA MARTÍNEZ.

"Control de finanzas"

"Proporciona información acerca de la situación financiera de la empresa y del rendimiento en términos monetarios de los recursos, departamentos y actividades que la integran".

"Establece lineamientos para evitar pérdidas y costos innecesarios, y para canalizar adecuadamente los fondos monetarios de la organización, auxiliando de esta manera a la gerencia en la toma de decisiones para establecer medidas correctivas y optimizar el manejo de sus recursos financieros. Básicamente, comprende cuatro áreas":

"Control presupuestal"

"Como ya se estudio, los presupuestos se elaboran durante el proceso de planeación, sin embargo son, también, control financiero, al permitir comparar los resultados reales en relación con lo presupuestado, y proporcionar las bases para aplicar las medidas correctivas adecuadas.

"Un sistema de control presupuestario debe:

- Incluir las principales áreas de la empresa: ventas, producción, inventarios, compras, etc.
- Coordinar las partes como un todo y armonizar entre sí los distintos presupuestos.
- Detectar las causas que hayan originado variaciones y tomar las medidas necesarias para evitar que se repitan.
- Servir de guía en la planeación de las operaciones financieras futuras.
- Ser un medio que ayude al dirigente a detectar las áreas de dificultad.
- Por medio de datos reales y concretos, facilitar la toma de decisiones correspondiente.
- Estar acorde al tiempo establecido en el plan. así como adaptarse al mismo.
- Contribuir a lograr las metas de la organización⁴⁸"

⁴⁸ Lourdes Mxucu GALINDO y José GARCÍA MARTÍNEZ, *Ob. cit.*, págs. 189.190.

4.6. LA COORDINACIÓN

La coordinación es uno de los principios básicos de la administración privada. Respecto a la administración pública ya ha quedado señalado que en los preceptos legales correspondientes están contenidos estos principios de la administración.

En la administración privada como en la pública, existen diferentes órganos con sus respectivas jerarquías y facultades, por lo cual, es indispensable establecer la relación de facultades, deberes y responsabilidades que corresponden a las personas que forman parte de los distintos niveles de la administración privada. Dentro de este campo se ha considerado a la coordinación como el proceso por medio del cual se integran todas las partes de la organización dando a cada sector o grupo las facultades para que las cumplan armónicamente con las demás partes o sectores de la empresa, con la finalidad de realizar los objetivos de la misma.

Para Henry FAYOL citado por Wilburg JIMÉNEZ CASTRO: "Coordinar es darle armonía y equilibrio al todo. Es asignarles a las cosas y a las acciones sus proporciones correctas. Es adaptar los medios al fin y unificar esfuerzos y hacerlos homogéneos. Implica el establecimiento de un enlace último entre los servicios especializados en cuanto a sus funciones, pero que tienen el mismo objetivo general".⁴⁹

La coordinación en la administración privada, y también en la pública, pero en ésta generalmente determinada por las leyes, es extraordinariamente importante, puesto que mediante ella se evitan desgastes inútiles de capacidades humanas, materiales y financieras, así como duplicidades de tareas que sólo encarecen y perjudican a la producción y a la organización, por lo tanto, es conveniente que se actúe siempre coordinadamente, entendiendo que los órganos o funcionarios superiores son los que dirigen, vigilan y coordinan a los titulares de los órganos medios, y éstos a su vez coordinan y vigilan directamente el proceso de la producción, y las bases de ésta, como la mano de obra material o intelectual, o de ambos géneros, que llevan a cabo directamente las tareas de la producción. Lo anterior significa que la coordinación implica que todas y cada una de las personas que intervienen en la producción cumplan a plena satisfacción con las tareas específicas que le son encomendadas, dentro de la estructura general de la organización a efecto de que ésta sea eficiente y eficaz que permita que con el mínimo gasto del hombre, de la materia y de los recursos económicos obtener resultados óptimos.

La coordinación representa Uno de los aspectos más importantes del esfuerzo cooperativo, como principio básico de la organización.

Se señalan los dos criterios siguientes para coordinar: a) *A través de estructuras y procedimientos adecuados, que significa un enfoque formal de la organización* y b) *Por medio del adoctrinamiento que consiste en la aceptación*

⁴⁹ Wilburg JIMÉNEZ CASTRO, *Ob. cit.*, pág. 280.

del objetivo social. Para dar cumplimiento a estos dos criterios la dirección tiene necesidad de conocer perfectamente el ámbito del control.

La coordinación ha sido clasificada en vertical y horizontal, que como sus nombres lo indican, se lleva a cabo entre miembros de diferente jerarquía o nivel de la misma. Para los efectos de la coordinación se sugiere que se lleve a cabo, a través de un contacto permanente y directo, con el fin de conocer y estimular la capacidad y habilidad de los miembros que intervienen en la coordinación. Se considera que los medios de comunicación desempeñan un papel importante en el ámbito de la coordinación.

La coordinación también ha sido clasificada de la siguiente manera:

- a) *De personal.* Consiste en la supervisión directa del personal a través de la toma de decisiones de los órganos respectivos, con la finalidad de que las tareas sean asignadas adecuadamente.
- b) *De funciones.* En este caso, no se supervisa directamente al personal que la realiza, sino más bien, es una supervisión de los resultados a efecto de determinar si las funciones propician los propósitos planteados.
- c) *Programática.* Se presenta cuando previamente en los programas se han señalado los objetivos establecidos.

4.7. EVALUACIÓN

La evaluación o valoración, consiste en los métodos que se aplican para determinar los resultados del rendimiento y las actitudes adoptadas por un empleado en el puesto que le fue asignado, es en consecuencia, la evaluación del rendimiento de un sector o de una persona determinada en el proceso de la organización.

Para llevar a cabo el proceso de evaluación, es menester tomar en consideración diferentes factores, entre ellos los siguientes: la naturaleza e importancia de la tarea asignada; el tiempo utilizado para realizarla; la habilidad y capacidad de quien la realizó; la seguridad, precisión y nitidez con que fue realizada la tarea; la disciplina e interés demostradas por la persona que realizó la tarea, así como, su comportamiento con sus compañeros de trabajo y el público en general.

Se señalan los siguientes propósitos como los más importantes en el método de evaluación.

- 1) Establecer un sistema que mejore las relaciones con el personal y estimular un mayor rendimiento, para ello es necesario el contacto entre los superiores y los subordinados, haciéndoles saber a éstos el mejoramiento que observan en su trabajo.
- 2) El conocimiento de la realización individual de cada miembro de la organización, para evaluarla y ubicar al personal, según su capacidad, logros y personalidad, en los niveles de la organización que corresponda.
- 3) Estimula el sentimiento del logro del personal, que motiva el desarrollo de su capacidad de iniciativa y participación.

Para Ricardo RICARDI, existen cinco métodos de evaluación del desempeño en la organización, que son los siguientes:

- 1) Método de jerarquización, a través del cual se distribuyen las labores en una escala valorativa, a través del nivel de jerarquía.
- 2) Método de clasificación. Se toma en cuenta la clasificación de los deberes para el desempeño de cada cargo, a fin de ubicar a las personas en el nivel de la autoridad, deberes y responsabilidades que le correspondan.
- 3) Método de ponderación de factores, que toma en cuenta la capacidad de experiencia, iniciativa de las personas, etc., para asignarles el cargo de acuerdo con ellas.
- 4) Método de comparación de factores. Se toman en consideración la capacidad, habilidad, esfuerzo físico y mental, responsabilidad de las personas, pero comparándoles con un tipo fijado previamente, para establecer la comparación y obtener el resultado para la toma de decisión.
- 5) Método de méritos, que se ha considerado como el más importante, porque está fundado en la comparación, escala de valoración, lista de comprobación y valoración correlativa, es decir, subsume al contenido de otros métodos.

Como resultado de la evaluación, se establece la escala de remuneraciones, en virtud del trabajo desempeñado, e inclusive, se incorpora el sistema de recompensa e incentivos para quienes desempeñan sus trabajos en forma eficiente, demostrando capacidad, habilidad, interés y comprensión por sus labores, en el concierto de una comunidad cooperativa, y se establece así mismo, el sistema de sanciones para quienes actúan de manera distinta al cumplimiento de sus obligaciones.

En México, en el campo de la administración privada el contenido de la mayoría de los principios mencionados están contemplados en el Apartado A, del artículo 123 constitucional y en su ley reglamentaria, que es la Ley Federal del Trabajo, que establece la relación jurídica entre el capital y el trabajo, debiéndose mencionar la importancia de la seguridad social a que tienen derecho los trabajadores.

Por lo que se refiere a los trabajadores del Estado, con la adición que se hizo en el año de 1960, del Apartado B al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, los servidores públicos gozan desde entonces de la protección constitucional en su relación de trabajo con el Estado, que constituye la función pública, considerada como el conjunto de derechos y obligaciones que tienen los servidores públicos derivado de su relación de trabajo. La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del Apartado B mencionado, precisa con claridad cuales son los derechos de los trabajadores en México, entre ellos el de la seguridad social, consagrada como un derecho constitucional, incluyéndose, por supuesto, las sanciones que pueden sufrir los que incurren en violaciones asucontrato de trabajo.

La situación jurídica de los servidores públicos de las entidades federadas y de los municipios, está determinada, igualmente, por el

contenido de los artículos 5º y 123 inciso b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el Estado de México, la legislatura local, con fecha 25 de agosto de 1939, promulgó su Decreto 144 que creó el "*Estatuto jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y de los Municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal*" que tuvo diferentes reformas: la del 23 de diciembre de 1942; del 27 de diciembre de 1944; del 30 de diciembre de 1952; del 30 de noviembre de 1966 y del 15 de agosto de 1969.

Con fecha 23 de octubre de 1998, se publicó el Decreto Número 68 de la Legislatura Local en el periódico oficial "*Gaceta del Gobierno*", del Estado de México, que se refiere a la *Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios*, que abrogó al "*Estatuto jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado y de los municipios y de los Organismos Coordinados y Descentralizados de Carácter Estatal*", publicado en la "*Gaceta del Gobierno*" el 30 de agosto de 1939, como lo establece en su artículo tercero transitorio.

La Ley citada contiene siete Títulos, el Primero de ellos se refiere a las *Disposiciones Generales*, contenidas en un Capítulo Único.

El *Título Segundo* trata lo relativo a *los Integrantes del Sistema Educativo* y consta de tres Capítulos: el I trata de las *Generalidades*; el II de *los Servicios Públicos del Subsistema Educativo Estatal* y el III de *los Trabajadores del Subsistema Educativo Federalizado*.

El *Título Tercero* se refiere a *los Derechos y Obligaciones Individuales de los Servidores Públicos*, y contiene nueve Capítulos: el I trata de *el Ingreso al Servicio Público*; el II de *los Nombramientos*; el III de *las Condiciones Generales de Trabajo*; el IV de *la jornada de Trabajo y de los Descansos*; el V de *el Sueldo*; el VI de *los Derechos y Obligaciones de los Servidores Públicos*; el VII de *la Terminación de la Relación Laboral*; el VIII de *la Suspensión de la Relación Laboral*; y el IX de *la Rescisión de la Relación Laboral*.

El *Título Cuarto* trata lo relativo a las *Obligaciones de las Instituciones Públicas*, y consta de tres Capítulos: el I se trata de *las Obligaciones en General*; el II de *el Sistema de Profesionalización de los Servidores Públicos Generales*; y el III de *la Seguridad e Higiene en el Trabajo*.

El *Título Quinto* se refiere a *los Derechos Colectivos de los Servidores Públicos*, y tiene tres Capítulos: el I trata de *la Organización Sindical*; el II de *la Huelga*; y el III de *el Procedimiento de Huelga*.

El *Título Sexto* establece lo relativo a las *Prescripciones*, contenidas en un Capítulo Único.

El *Título Séptimo* habla del *Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje y del Proceso y Procedimientos*, y consta de once Capítulos: el I trata del *Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje*; el II de *los Principios Procesales*; el III de *la Capacidad y Personalidad*; el IV de *la Competencia*; el V de *las Actuaciones del Tribunal*; el VI de *los términos Procesales*; el VII de *las Notificaciones*; el VIII de *los Incidentes*; el IX de *las pruebas*; el X de *el Procedimiento Laboral*; y el XI de *la Ejecución y los Transitorios*.

CAPÍTULO V

EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

SUMARIO: 5.1. El ejercicio de la función pública y la administración de personal. A) *El nombramiento del servidor público.* B) *Del nombre de los servidores públicos.*-5.2. La formación profesional de administradores públicos en México. Profesionalización y empleo público. Formación de cuadros directivos. Evaluación del empleo público.-5.3. El servicio civil de carrera.-5.4. Reflexiones sobre la carrera profesional del servidor público.-5.5. Gestión pública y la administración de personal en período de restricción de recursos económicos.-5.6. La administración hacendaria en México. Las tareas típicas de la soberanía o funciones clásicas del Estado liberal.

5.1. EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

Antes de entrar al estudio del *ejercicio de la función pública*, considero necesario precisar en que consiste ésta. Sobre el particular en una de mis obras manifesté: *"Se llama función pública a la relación que existe entre el Estado y sus servidores, constituida por el conjunto de derechos, obligaciones y situaciones que les vinculan. La función pública está determinada por el régimen jurídico aplicable al personal administrativo que presta sus servicios en las dependencias de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial"*.

"Para cumplir con los fines que históricamente el hombre le ha asignado al Estado, éste realiza una múltiple y variada actividad a través de sus órganos, que a su vez la realizan mediante la actividad de los hombres, es decir, de seres humanos que a todos los niveles laboran como servidores del Estado, y que son quienes en última instancia realizan materialmente la actividad estatal".

"La actividad estatal, llamada comúnmente organización administrativa, la realiza el Estado a través de personas que reciben el nombre de altos funcionarios, funcionarios y empleados al servicio del Estado, y que son quienes realizan una actividad material, intelectual o de ambos géneros, a efecto de que el Estado cumpla con las funciones que tiene encomendadas".

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la función pública ha manifestado lo siguiente: "Si por función pública ha de entenderse el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado, fea-

lizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, si tal ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, el empleado se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad, situación ésta, de incorporación a la función pública, que no ocurre tratándose de los servidores de los organismos descentralizados, quienes por su peculiar naturaleza quedan fuera de la órbita del poder público, dedicados a la realización de servidores públicos que no implican soberanía e imperio".⁵⁰

Consecuente con lo expuesto y transcrito, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostiene el criterio de que los servidores públicos deben clasificarse en dos grupos: el primero, compuesto por los servidores que laboran en la administración pública centralizada, en la que se cumplen las atribuciones del Estado, en ejercicio del poder público que implica soberanía, y el segundo por los servidores que laboran en la administración pública federal paraestatal, y que obviamente su labor queda fuera del servicio público que caracteriza al primer grupo, es decir, no actúan en ejercicio de las facultades del poder público.

Considero que en última instancia son dos las doctrinas que pretenden explicar la naturaleza jurídica respecto a la relación que existe entre el Estado y sus servidores públicos: las doctrinas de derecho privado y las doctrinas del derecho público. A pesar del acercamiento de México en los últimos diez años al liberalismo, neoliberalismo o liberalismo social, las doctrinas civilistas, es decir, las de derecho privado siguen siendo desechadas aun cuando pueden existir teóricos de la materia que consideren que las relaciones citadas se dan en el ámbito del derecho civil. La actividad que realiza el Estado a través de su órgano correspondiente, por medio del trabajo de sus servidores, está relacionada con el cumplimiento de sus funciones, por lo cual el régimen jurídico al que está sujeta la función pública, es decir, la relación entre el Estado y sus servidores, es de derecho público.

Dentro de la esfera del derecho público existen tres teorías que pretenden encuadrar a la naturaleza jurídica de la *función pública*: a) la que sostiene que la relación existente entre el Estado y sus servidores públicos es un acto unilateral del Estado; b) la que establece que dicha relación representa a una relación contractual y c) la que sostiene que es un acto condición. Considero que este último criterio es el adecuado y al respecto manifesté: "Como resultado de los comentarios y críticas a los dos criterios expuestos, se ha formado un tercero que consiste en considerar que la relación que existe entre el Estado y sus trabajadores es un acto condición, ya que en efecto, debe admitirse que la rela-

⁵⁰ Miguel GALINDO CAMACHO, *Derecho Administrativo*, Tomo J, 2ª edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1997, págs. 229-230.

ción de un trabajo no puede imponerse unilateralmente por el Estado, ya que se violaría un derecho personal del trabajador, ni puede aceptarse que dicha relación tenga las características del contrato, porque no existe la igualdad de las partes. En consecuencia de lo expuesto, y desechadas las dos tesis mencionadas, cabe comentar la tercera, que considera a la relación jurídica como un acto condición. En efecto, el nombramiento del alto funcionario, del funcionario y del empleado es un acto unilateral, pero la relación se establece no solamente con el nombramiento, sino con la aceptación y discernimiento y protesta del mismo, hasta cuyo momento o acto se realiza jurídicamente la vinculación entre el Estado y sus servidores. Esto, por lo que hace a los funcionarios y empleados que ingresan al servicio público por designación o nombramiento, pero existe el caso de los funcionarios que ingresan al servicio público a través de elección popular, lo que realmente no varía la naturaleza de la relación jurídica entre el Estado y sus servidores públicos. Para el caso de los servidores que advienen al servicio público por elección, debe tomarse en consideración que la Constitución General de la República, la de los Estados, según el caso, sus leyes reglamentarias y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y su correlativo en los Estados, establecen los requisitos que una persona debe reunir para estar en condiciones de convertirse en servidor público, y cuáles son los requisitos y condiciones que deben reunir para la validez de su elección. En el caso de estos funcionarios se presentan los mismos elementos de concurrencia de voluntades entre el que elige (el pueblo) y el que acepta y protesta desempeñar el cargo, y la vinculación se presenta cuando se han dado estos tres elementos, como sucede para el caso de funcionarios y empleados, que son designados por nombramiento".

"Lo anterior significa que el acto de nombramiento, en sí mismo, es o puede ser un acto unilateral, pero la relación jurídica se da cuando el elegido o designado acepta y protesta desempeñar el cargo, por lo que, para que exista y tenga validez la relación, es necesaria la concurrencia de voluntades, tanto de quien elige o nombra, como del elegido o nombrado, a cuyo acto jurídico integral, la doctrina le ha llamado acto unión o acto condición, porque la validez de la elección o nombramiento está sujeta a la condición de que el elegido o nombrado reúna los requisitos legales correspondientes y a que acepte y proteste el desempeño del cargo".

"La concepción de la naturaleza de la relación jurídica que existe entre el Estado y sus servidores, ha variado como es obvio comprender, por el avance que se ha tenido en Derecho Constitucional y en Derecho Administrativo".³¹

Las características de la función pública pueden sintetizarse en los siguientes términos:

³¹ Miguel GALINDO CAMACHO, *Op. cu.*, págs. 234-235.

- a) Es una relación que comprende a la voluntad del Estado que nombra y del particular nombrado que acepta el nombramiento;
- b) Tiene como contenido el de condicionar el caso particular de la persona que ingresa al servicio público a las disposiciones que contiene la ley, a efecto, de que se lleve a cabo el cumplimiento de las funciones y atribuciones del Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas;
- e) La precisión de los derechos y obligaciones de los servidores públicos que por regla general están contenidas en la ley a la que se condiciona el caso individual de la persona nombrada.

Al tratar de servidores públicos debe hablarse de todos aquellos que sirven al Estado, en cualquiera de sus tres órganos: legislativo, ejecutivo y judicial, y no solamente los que prestan sus servicios en la administración pública propiamente dicha, aunque debe reconocerse que, por ejemplo, la función pública de los servidores del poder judicial tienen características que están determinadas en las leyes de la materia.

La función pública relativa al trabajo de los servidores públicos está determinada en el Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, obviamente respetuosa de las garantías individuales establecidas en el artículo 52 constitucional, cuyos párrafos primero y tercero establecen: "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución Judicial".

Y el párrafo tercero señala: "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones 1 y 11 del artículo 123", y cuyo apartado fue adicionado al artículo 123 citado el 21 de octubre de 1960, reforma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de diciembre del mismo año, y que representa una de las conquistas más importantes de los trabajadores al servicio del Estado, al lograr que sus derechos hayan sido elevados a rango constitucional. La razón más importante que se había aducido para que el contenido de la función pública no apareciera en el artículo 123 constitucional citado, era de que los trabajadores al servicio del Estado no intervenían en los procesos de la producción y que el artículo 123 tenía como objetivo fundamental tutelar los derechos de los trabajadores que intervenían en la producción, estableciendo un equilibrio de la misma.

Como consecuencia de lo expuesto, los trabajadores al servicio del Estado y su relación con el mismo pasó por varias etapas hasta llegar

a la creación del apartado B del artículo 123 constitucional que establece:

"B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

I. Lajornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas, respectivamente.

Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;

II. Por cada seis horas de trabajo disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III. Los trabajadores gozarán de vacaciones, que nunca serán menores de veinte días al año;

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de la República;

V. A trabajo igual corresponderá salario igual sin tener en cuenta el sexo;

VI. Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

VII. *La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública;*

VIII. *Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien representa la única fuente de ingreso en su familia;*

IX. Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga, previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por tiempo que determine la ley.

e) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos, extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficios de los trabajadores y sus familiares.

j) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley y en las que correspondan, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos;

XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última.

XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se registrarán por sus propias leyes.

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso j) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dicha institución;

XIII bis. El Banco Central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano registrarán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado; y

XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social".

Las etapas relativas a los vínculos entre el Estado y sus servidores y que enmarcan el contenido de la función pública, se pueden sintetizar de la siguiente manera:

1². Antes de la expedición del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes Públicos del 5 de diciembre de 1938, su situación jurídica tuvo diferentes variaciones.

2². El 9 de abril de 1934, se expidió el acuerdo del Presidente de la República que estableció el servicio civil, cuya finalidad era delimitar su facultad discrecional en el nombramiento o remoción de los servidores públicos a que se refiere el acuerdo citado.

3². El 1 de noviembre de 1938, se expidió el *Estatuto de los Trabajadores al Servicio de la Unión* que señaló el régimen jurídico a que estaban sujetas las relaciones entre el Estado y sus servidores. Similar característica tuvo el *Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión de 1941*.

4². Como consecuencia de la adición del apartado B del artículo 123 constitucional citado, el día 28 de diciembre de 1963, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la *Nueva Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional.

5². El 28 de diciembre de 1972 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la *Nueva Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado*. Esta ley hace unos pequeños agregados a la que abrogó, estableciendo que la relación entre el Estado y sus servidores están sujetos al Derecho público y que son un acto condición de conformidad con lo dispuesto por sus artículos 3² y 12. Esta ley define a los trabajadores del Estado como "Toda persona física que presta un servicio físico intelectual o de ambos géneros". Clasifica a los trabajadores del Estado en dos grupos: trabajadores de base y los empleados de confianza. Los primeros, su relación con el Estado está sujeta a la propia ley, en tanto que los segundos pueden ser nombrados o removidos libremente. Y están enumerados en los artículos 3², 4², 5² y 6² que se comenta.

La administración de personal

Los tiempos actuales exigen que todos los servidores de la administración pública o privada estén adecuadamente preparados, en los tres niveles que ambas tienen, es decir, el de más alta jerarquía, el de mediana y el de las bases que realizan las tareas manuales u operativas, por lo cual, tanto el sector público, como el privado trata de tener un personal lo mejor preparado posible, capacitándolo permanentemente para laborar con eficiencia, que es uno de los objetivos más importantes de la administración del personal.

El avance de la ciencia y de la tecnología permiten satisfacer los anhelos de los gobernados, que exigen que las autoridades administrativas trabajen eficaz y eficientemente en el marco de la ley, apro-

vechando en todo momento, de la mejor manera posible los recursos humanos, materiales y financieros que tiene el gobierno, para el cumplimiento de las finalidades que históricamente el hombre le encomienda, a efecto de que las contribuciones que paga sean adecuadamente utilizadas.

El objetivo más importante de la administración pública y también de la privada, es la eficiencia, a efecto de que los recursos humanos, materiales y financieros sean aprovechados de la mejor manera posible, como ya quedó expuesto.

Es cierto, que el hombre tiene el derecho constitucional al trabajo, pero también lo es, que tiene la obligación de prepararse. El derecho al trabajo es lo que ha sido llamado en los sistemas democráticos como la igualdad de oportunidades, que es la base filosófica que establece *"el sistema de méritos y la carrera administrativa"*. Estos dos principios permiten una mejor administración tanto pública como privada. Por lo que se refiere a la primera, está señalada en las leyes de la materia como ya ha sido expuesto, amén de que al lado de éstas o en cumplimiento de ellas, la administración permanentemente hace una serie de reconocimientos y actos de motivación para recompensar a los servidores responsables y eficientes. Para lograr los objetivos propuestos, la administración realiza en forma permanente la capacitación de los tres sectores que la componen, permitiendo y auspiciando que los funcionarios de alto nivel acudan a congresos, convenciones y distintos actos especializados, a fin de que éstos funcionarios incrementen su preparación. Lo mismo acontece con los funcionarios de nivel medio que también intervienen en eventos de preparación en los ámbitos de la administración pública. Lo propio acontece con los empleados de base o de bajo nivel u operativos, que constantemente son preparados en eventos organizados por la propia administración que pertenecen; como cursos de especialización y capacitación y en eventos organizados por instituciones diferentes en las que laboran.

Respecto al objetivo de la administración de personal Miguel DUHALT KRAUSS sostiene:

"En síntesis, un grupo de trabajo del Comité Técnico Consultivo de Unidades de Administración de Personal ha propuesto, a mi juicio correctamente, como objetivo de la administración de personal, el siguiente":

"Optimizar el aprovechamiento de los recursos humanos, dentro de las limitaciones y posibilidades que ofrezcan la disponibilidad y utilización concurrente de los recursos materiales, financieros y tecnológicos, y con satisfacción tanto de los objetivos institucionales cuanto de los intereses y aspiraciones legítimos de los trabajadores".

"Es muy importante destacar, como lo menciona el párrafo anterior, que la administración de personal sólo puede optimizar el aprovechamiento de los recursos humanos, dentro de las limitaciones y posibili-

dades que ofrezcan la disponibilidad y utilización concurrente de los recursos materiales, financieros y tecnológicos de que se disponga".

"La productividad del trabajador está correlacionada con una buena paga, con locales y equipo adecuados y con el empleo de la tecnología apropiada, entre otras cosas".

"La administración de personal, por sí sola, no podrá resolver los problemas totales de la administración pública. Puede hacer su parte, dentro del sistema; pero su éxito o su fracaso estará condicionado a la interacción de la administración financiera, de la administración de recursos materiales, que incluye el empleo de la tecnología adecuada, y de los demás elementos del sistema".⁵²

La preparación y la capacitación de los servidores públicos permite o determina la existencia de lo que se denomina el personal de carrera, es decir, se les prepara adecuadamente para cumplir los cargos en los que laboran y al mismo tiempo para que puedan aspirar a desempeñar puestos de mayor jerarquía.

Las relaciones jurídico-laborales de los servidores públicos se dan en los términos que ya se han expuesto con anterioridad y que constituyen, como se ha afirmado, la *función pública*, y su marco jurídico como también ya quedó expuesto, 10 constituyen los artículos 52 y 123 Apartado B constitucionales y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, por lo que se refiere a los servidores públicos de la Federación, en tanto que las relaciones jurídico-laborales de los trabajadores de las entidades federadas y municipales, se rigen por su legislación correspondiente.

En el capítulo anterior se trató brevemente sobre la legislación laboral de los Trabajadores al Servicio del Estado de México y los Municipios de éste.

Los trabajadores o servidores de la administración privada guardan similitud en todos los aspectos con los de la administración pública, con las excepciones ya expuestas, entre las cuales destaca la legislación que las rige; sin embargo, en la administración privada operan con mayor frecuencia, cuatro indicadores para lograr el reclutamiento del personal necesario en las labores de una empresa:

- a) Atraer a personas jóvenes, con preparación académica, pero sin experiencia y formarlas en las labores propias de la empresa.
- b) Atraer personas con experiencia y proporcionarles los conocimientos básicos teóricos, en la etapa del adiestramiento.
- c) Evitar el reclutamiento de personas mayores de cuarenta años.
- d) Lograr el reclutamiento por medio de contrato de trabajo por tiempo limitado.

Respecto a los procedimientos de reclutamiento y selección de personal, se señalan con mayor claridad los siguientes: 1^o. La convo-

⁵² Miguel DUHALT KRAUSS, *La Administración de Personal en el Sector Público*, Un enfoque sistémico 1, Instituto de Administración Pública, México, 1972, págs. 17-18.

catoria; 2^o. La solicitud; 3^o. La entrevista y 4^o. Los exámenes médicos y de capacidad o aptitud.

. Tanto en la administración pública, como en la privada, se acenúan cada vez más las labores para capacitar al personal que labora en ambas. Más aún, la capacitación no solamente se presenta en los niveles de los trabajadores manuales, sino en los intermedios y los de alto nivel, con la finalidad de que todos los miembros de una organización estén debidamente capacitados para el desempeño de sus funciones o trabajos,

Los programas citados, llevados a cabo por la administración privada para la selección, reclutamiento y capacitación de su personal, tienen como objetivo fundamental, que éste se prepare de la manera más adecuada, con la finalidad de que su participación individual en su trabajo, se una con la de los demás miembros de la organización, para que unidos todos los esfuerzos, capacidades y voluntades, se obtengan resultados máximos para el beneficio de la empresa, considerada no exclusivamente desde el punto de vista especulativo, sino también como una unidad de organización social y productiva, para que mediante su preparación logren los méritos suficientes con la finalidad de que su trabajo sea bien remunerado, y se le otorguen las recompensas y beneficios conforme a los méritos obtenidos.

En México, el marco jurídico de las relaciones laborales de los trabajadores de la producción está determinado en el Apartado A del artículo 123 constitucional y su Ley reglamentaria, que es la *Ley Federal del Trabajo*, siendo en este marco normativo en donde los trabajadores en México, encuentran la base y fundamento de sus relaciones laborales, y consecuentemente, la protección de sus derechos, a los que libremente acceden de conformidad con la libertad de trabajo tutelada por el artículo 52 de la propia Constitución. La Ley Federal del Trabajo establece sus derechos y obligaciones como trabajadores: el derecho que tienen al salario, a una jornada de trabajo establecida por la ley para protegerle, al período de vacaciones, a las remuneraciones compensatorias, a la participación de utilidades, a participar en las tablas de escalafón correspondiente, etc. A los derechos y prestaciones que establece la Ley Federal del Trabajo se agregan las prestaciones normativas de cada empresa, como incentivos para sus trabajadores.

A) *El nombramiento del servidor público*

Para ingresar como trabajadores al servicio del Estado se puede hacer a través del nombramiento correspondiente, o bien figurando en lista de raya. También como los empleados de confianza, están excluidos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los miembros de la armada y del ejército nacional, a excepción del personal del Departamento de la Industria Militar, el personal militar

B) *Del nombre de los servidores públicos*

Algunos tratadistas de la materia sostienen que las distintas denominaciones de los trabajadores al servicio del Estado se presta a confusiones que propician un retraso en la administración pública, pero lo hacen confundiendo lamentablemente el género con la especie.

El género es servidor público, en tanto que las especies están formadas por los distintos niveles de desempeño en la función pública y que ha dado lugar a diferentes denominaciones, que obviamente tienen una razón de ser y una explicación lógica:

a) *Alto funcionario*. Es el titular de los órganos del Estado y cuya denominación se deriva de lo previsto por el artículo 108 constitucional, y su designación deriva del desempeño de la función pública.

b) *Los funcionarios*. Son todos aquellos servidores públicos cuya presencia es necesaria para el desempeño de la función del Estado, y que por ser titulares o representantes de los órganos correspondientes su actuación trasciende a los gobernados o administrados, creando, modificando o extinguiendo su situación jurídica, individual, concreta y particular.

c) *Empleados*. Son todos los servidores públicos que colaboran con los funcionarios en el ejercicio de las funciones estatales, pero cuyos actos no trascienden al exterior de la administración, de la cual solo los funcionarios son sus representantes. Los empleados son personal importante en la realización de las tareas de la administración pública, pues aun en los niveles operativos su trabajo representa un aspecto fundamental para el ejercicio de la función.

d) *Empleados de confianza*. Son aquellos que como su nombre lo indica acceden a los cargos públicos en virtud de la confianza que les tienen los titulares de los órganos correspondientes que les nombran o les proponen. Estos servidores públicos se ubican en todos los niveles de la administración pública, desde los más altos, que son aquellos a los que el Presidente de la República nombra y remueve libremente de conformidad con lo dispuesto por la fracción II del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, hasta los niveles medios y operativos que son generalmente designados por los titulares de los órganos secundarios. Obviamente estos servidores públicos no gozan de todos los derechos que implica la función pública, como son fundamentalmente el derecho al ascenso y a laborar solamente las horas de trabajo a que se refiere la Ley citada, pero a cambio tiene muchas otras compensaciones que equilibran su situación, y que la hacen inclusive deseable, pues por ejemplo en el caso de los funcionarios de confianza de más alto nivel tienen por regla general una remuneración excelente, que inclusive los sobresueldos, gastos de representación, viáticos, y otros, exceden con bastante proporción el sueldo establecido nominalmente.

e) *Servidores públicos sujetos a lista de raya*. Son trabajadores que por regla general realizan labores manuales y cuyo trabajo por su propia naturaleza es temporal, de tal manera que sería una verdadera carga para el Estado cuando tuviera que pagar a esos trabajadores y no hubiese trabajo que realizar por ellos, de tal manera que los trabajadores de lista de raya se presentan en virtud de la necesidad de contar con trabajadores manuales de acuerdo con las necesidades que varían constantemente.

5.2. LA FORMACIÓN PROFESIONAL DE ADMINISTRADORES PÚBLICOS EN MÉXICO. PROFESIONALIZACIÓN y EMPLEO PÚBLICO. FORMACIÓN DE CUADROS DIRECTIVOS. EVALUACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

En México, la formación profesional de administradores públicos, la profesionalización y el empleo público, así como la formación de sus cuadros directivos y su evaluación han tenido grandes problemas, puesto que hasta la fecha no existe una preparación adecuada para el ingreso a la administración pública, es cierto que existe una conveniencia indiscutible en que los futuros administradores públicos se preparen adecuadamente en las universidades para adquirir los conocimientos y la preparación académica para conseguir el perfil del empleo público y se esté en posibilidad de ingresar a éste.

La carrera universitaria que de alguna manera se puede considerar como idónea para la preparación de los recursos humanos que ingresen a la administración pública se lleva a cabo en las facultades que ahora tienen el nombre de Escuelas de Administración Pública. Es cierto, que en varios países del primer mundo se ha dado mayor importancia que en México a la formación de administradores públicos, e inclusive algunas organizaciones internacionales equivalentes en su estructura, organización y funcionamiento al Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, tienen nexos muy estrechos con las dependencias gubernamentales encargadas de seleccionar al personal que ingrese a la administración pública, en donde la preparación en las ciencias de la administración pública tiene gran importancia. En México, en forma importante acceden a los cargos de la administración pública los egresados de la Universidad Nacional Autónoma de México, del Instituto, Politécnico Nacional y de las Universidades particulares. Las estadísticas indican que tanto a nivel federal como estatal, la agrupación de mandos superiores por profesión es ocupada por Licenciados en Derecho, Ingenieros, Economistas, Contadores, Administradores, egresados de las Escuelas de Ciencias Sociales, de Ciencias Políticas y en medicina.

La carrera de Administración Pública es impartida en México en instituciones educativas con perfiles curriculares diferentes, bajo los siguientes títulos profesionales: *Licenciados en Administración Pública*,

Licenciados en Administración Pública y Ciencias Políticas, Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, pero hasta la fecha los egresados de esas licenciaturas, e inclusive de las maestrías correspondientes y en algunos casos doctorados no han logrado obtener un lugar predominante en el ejercicio de la administración pública como servidores de la misma, por razones obvias ya que la administración pública requiere de profesionistas de las otras carreras universitarias ya mencionadas.

Respecto a los trabajadores de la administración pública, Ornar GUERRERO dice: "La doble clasificación, en la que se resumen pragmáticamente las grandes líneas de la administración de personal federal, han tendido a dividir a dos tipos de trabajadores: a) de base e inamovibles, que son aquellos que tienen permanencia, seguridad, desarrollo y estabilidad de empleo, y b) los de confianza y amovibles, quienes carecen de ello".

"Los trabajadores de base siguen una especie de cursos *honorem*, son usufructuarios de un "servicio civil de carrera" *sui generis*, pero extraordinariamente modesto en jerarquía y estrecho en posibilidades de desarrollo profesional. De este modo, la inamovilidad de empleo se compensa con sueldos bajos, ascensos breves y horizontes laborales cercanos. En contraste, los de confianza, cuya amovilidad es riesgo perpetuo, tienen como gratificación la flexibilidad de ascensos y promociones merced a sus relaciones políticas y, sobre todo, a la amplitud de discreción del Titular del Ejecutivo para nombrar a sus colaboradores, desde el Jefe de Departamento hasta Secretario de Estado".53

5.3. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

En algunos países del primer mundo como Inglaterra, Francia, Holanda y en cierto modo España, buena parte de la función pública se lleva a cabo a través del sistema del servicio civil de carrera, que de acuerdo con la idiosincrasia general de los habitantes de estos países y en cierto modo de los servidores públicos, se ha adecuado con mayor facilidad que en la función pública de México. En efecto, en forma especial los ingleses partidarios del respeto a las tradiciones han mostrado su simpatía al ejercicio de la administración pública a través del servicio civil de carrera que muestra no solamente para la administración pública un beneficio, sino fundamentalmente para sus servidores, quienes aprovechando su continuidad en el servicio público y la seguridad de que continuarán en el mismo han tratado de mejorar sus condiciones laborales con un rendimiento mayor en la realización de sus actividades.

53 Ornar GUERRERO OKOZCO. *La Formación Profesional de Administradores Públicos en México*, Instituto de Administración Pública del Estado de México. A.C., IAPEM, Universidad Autónoma del Estado de México. U.A.E.M. Toluca, México. 1995, págs. 5-6.

El servicio civil de carrera consiste en la preparación de los servidores públicos a todos los niveles, especialmente en los más elevados, para adquirir los conocimientos necesarios en todos los ámbitos de la administración pública, y estén en posibilidad de diseñar las políticas, formular los planes y proyectos con el fin de asegurar que el contenido de los programas se cumplan en forma absoluta. Lo expuesto significa que en los altos niveles de la administración pública, el administrador incursiona en los campos de la política, pues se debe recordar que la tarea de formular los planes y proyectos corresponde, propiamente, al ámbito y materia de la política.

El servicio civil de carrera en la administración pública está en razón directa del proyecto de preparar a los servidores públicos en forma adecuada y permanente para que hagan del servicio público su ocupación de siempre, realizando una preparación en todos los aspectos de la administración pública a efecto de conocerla en sus diferentes aspectos y estar en posibilidad de ocupar cualquier cargo de la misma. De lo expuesto se advierte, que la preparación del servicio citado, se opone, en cierto modo, a la preparación especializada en algunos renglones de ella.

Existen algunos criterios que afirman que la preparación del servicio civil de carrera, es determinante para la buena marcha de la administración pública, pues se prepara a quien la sirve para ocupar cualquier cargo o puesto de la misma. En cierto modo, se pretende equiparar a este servicio, como equivalente al estudio de cualquier carrera profesional, puesto que el preparado para el servicio civil de carrera, hará del servicio público su verdadera profesión, y se dedicará a ella para siempre, de la misma manera que una persona que estudia una carrera profesional, será siempre un profesional de la misma.

El servicio civil de carrera tiene su marco en el campo de la administración pública, y su finalidad consiste en que los servidores públicos se dediquen, de tiempo completo, y en exclusividad a las tareas inherentes al servicio público, evitando, de esta manera, que los cargos de la misma, los desempeñen personas que eventualmente acceden a la administración pública, sino por el contrario, hagan de ésta, una verdadera carrera profesional, que en razón directa de la capacidad, habilidad, honestidad, responsabilidad y vocación de servicio, se escalen los niveles más altos de la misma, por aquellas personas que realicen los méritos necesarios para ello.

Se afirma que en la preparación de la carrera de la administración pública auspiciará la presencia de funcionarios permanentes, inclusive, en el más alto nivel, que garantizará la permanencia en los niveles medios de funcionarios de carrera.

Los simpatizantes del servicio civil de carrera, sostienen que ésta debe aplicarse no solamente en las esferas de la administración pública, sino en los otros ámbitos de los órganos del Estado, y sostienen que el mismo será el instrumento más importante para terminar con

el desperdicio de la capacidad y del talento de los servidores públicos. Sin embargo, este criterio en México no es universalmente aceptado, y la ciudadanía hace severas críticas respecto a la permanencia de los mismos funcionarios que en períodos gubernamentales anteriores han visto actuar y han dejado ver su ineptitud, su servilismo y su carácter oportunista. Como ya se expuso, el servicio civil de carrera entra en contradicción con el criterio que sostiene la necesidad y conveniencia de la especialización, ya que mediante éste se prepara al servidor público para que pueda desempeñar cualquier cargo o puesto de la administración pública.

Se afirma también que el servicio civil de carrera debe estar vinculado con la cátedra, pues, inclusive, se sostiene que los funcionarios que lo forman, periódicamente podrán dejar sus cargos para seguirse preparando como servidores públicos en las Universidades, a fin de incrementar y actualizar sus conocimientos académicos. La preparación del servicio civil de carrera, obviamente, tiene varias etapas que es necesario recorrer, tales como la selección idónea de los que muestren vocación de servicio, la de preparación de los mismos y la de su ubicación en los cargos en donde sus conocimientos, capacidades, responsabilidades y habilidad sean necesarios, debe insistirse que en la preparación para el desempeño del servicio civil de carrera no se prepara y capacita a los servidores para el desempeño de un cargo determinado, sino que a todos se les prepara para cualquier cargo.

Para que el servicio civil de carrera tenga éxito, es menester, además, que la administración pública tenga una oficina o departamento de documentación, en donde se facilite a los servidores públicos el acceso a la información necesaria para el desempeño de sus labores, las estadísticas indispensables, y cuenten, así mismo, con un sistema de informática integral para que no tengan necesidad de perder tiempo en la investigación personal de los datos o conocimientos que requieren.

Respecto al marco jurídico del servicio civil de carrera debe derivarse de lo dispuesto por los artículos 5º y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que en su apartado B, en sus fracciones VII y VIII establece:

“VII. La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. *El Estado organizará escuelas de administración pública;*

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien representa la única fuente de ingreso en su familia;”

Si bien es cierto que en algunos países se ha iniciado parcialmente el servicio civil de carrera, debe tomarse en consideración el sistema

político de ellos, para determinar hasta donde es posible y conveniente su establecimiento formal y real en la administración pública.

5.4. REFLEXIONES SOBRE LA CARRERA PROFESIONAL DEL SERVIDOR PÚBLICO

Mucho se ha discutido sobre la conveniencia de establecer en México la carrera profesional del servidor público, es decir que los servidores públicos hagan una verdadera carrera profesional del servicio público. Antes de continuar con las reflexiones sobre la materia es preciso establecer diferencia entre *la carrera administrativa en el servicio público*, que ya se practica o lleva a cabo en Europa, con el nombre de servicio público en Inglaterra y/o de función pública en Francia, y que entraña un curso de profesionalización dentro del servicio público, y que está regido por principios o requisitos especiales de ingreso, de permanencia, estabilidad y promoción, y que tiene como base el sistema de méritos a través de exámenes adecuados, para todas las etapas citadas y cuya capacitación garantiza la permanencia o continuidad en el servicio. Esta carrera, significa, al mismo tiempo un desarrollo profesional progresivo del servidor público. La preparación profesional del servidor público no debe ser confundida con la preparación académica universitaria, en la que se estudia fundamentalmente a la temática de la administración pública, es decir, en las carreras, que posibilitan la obtención de un título profesional de los miembros de la comunidad universitaria que las eligen como profesiones, y que obviamente tienen como objetivo preparar a universitarios para su ingreso a la administración pública. En tres unidades se pueden sintetizar o reunir a las personas que estudian en las universidades a la administración pública, como ya se expuso. Las facultades o escuelas en las que se estudian estas licenciaturas debían ser abastecedoras, en buena escala del personal que accede al servicio público y la relación entre las direcciones de las facultades o escuelas con la dependencia que tuviera por *objetivo recolectar* a los futuros servidores públicos debían ser muy estrechas, de tal manera que en esas facultades tuvieran idea exacta de cuales son los profesionistas que necesita la administración pública. *Es obvio que este proyecto está al margen del que pretende se lleve a cabo la carrera administrativa de servicio público*, aún cuando debe tenerse presente que las facultades específicas mencionadas no son las que aportan la mayor cantidad de servidores públicos titulados, y en general no existe una relación entre el empleo público y las universidades, inclusive de las facultades que hacen una mayor aportación al empleo del servicio público, por lo cual se requiere que las facultades mencionadas que imparten la enseñanza de la administración pública traten en lo posible de tipificar el perfil más próximo del servidor que requiere la administración pública.

En relación con la administración y el servidor público Guillermo HARO BELCHEZ dice: "Una Administración Pública vale tanto como la calidad de sus integrantes. Por consecuencia, para servir bien requiere de colaboradores que quieran, sepan y puedan servir al público. Algunos quieren hacerlo, pero no saben o no pueden; otros saben, pero no quieren o no pueden y también los hay que pueden, pero no saben o no quieren, con lo que los ciudadanos dudan de que los servidores públicos sean servidores del público".

"El servidor público honrado y capaz, con un claro sentido de su responsabilidad social, no ha sido ni puede ser fruto de la casualidad, el buen servidor público no sólo lo es por vocación y educación sino también por su formación, capacitación y actualización, aspectos que conforman la carrera funcional, que no existe entre nosotros.

"En pocas ocasiones es el mérito el que lleva a los servidores públicos a escalar mejores posiciones en la escala burocrática y también en pocos casos es la incompetencia el factor determinante para perderlos; para lo primero basta la confianza del Jefe y para lo segundo basta con perderla. Como corolario de lo expuesto, es suficiente con señalar que los incentivos, estímulos y recompensas -elementos fundamentales de la carrera- son conferidos generalmente no sólo irreflexivamente sino con absoluta parcialidad hacia los allegados, a lo que hay que sumar el otorgamiento de favores y prebendas, vedadas, por supuesto, a los demás".⁵⁴

En páginas anteriores dentro del tema que se comenta han quedado señalados cuales son los servidores que conforman la parte laboral de la *función pública*, y que en forma sintetizada la repetiré de la siguiente manera:

Los servidores que forman parte de la función pública, en el ámbito de la federación, son los siguientes:

1. *Funcionarios*, que son servidores públicos nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República en los términos de la fracción II del artículo 89 de la Constitución de 1917, y que para los efectos de la función pública caen dentro de la denominación de empleados de confianza. La fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional sobre estos servidores públicos dice: "XIV. La Ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social".

2. *Los servidores de base*, que están protegidos por lo dispuesto por distintas fracciones relativas del apartado B del artículo 123 constitucional y lo previsto por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

⁵⁴ Guillermo HARO BELCHEZ, *La función pública en el proceso de Modernización Nacional*, IAPEM, Toluca, México, 1991, pág. 89.

3. *Los militares y miembros de la Fuerza Armada y empleados superiores de Hacienda* a que se refiere la fracción IV del artículo 89 constitucional y cuya relación se rige por las leyes de la materia relativas al Ejército Nacional y a los empleados superiores de Hacienda respectivamente.

4. *Los ministros, agentes diplomáticos y Cónsules generales* que nombra el Presidente de la República con la aprobación del senado.

5. *Los miembros del servicio Exterior Mexicano.*

Considero que las distintas denominaciones de los servidores públicos y la existencia de la diversidad de leyes que reglamentan sus relaciones con el Estado Federal Mexicano tienen una razón de ser, que deriva de la naturaleza de dicha relación.

Es innegable que la existencia del servicio civil de carrera es importante para el ejercicio de la administración pública, pero es aún más importante en relación con los derechos y deberes de los servidores públicos, pero ello no puede llevarnos a afirmar que la falta del servicio civil de carrera o la poca aplicación del mismo, que se encuentra resuelto aun cuando no plenamente para los trabajadores de base y en forma casi nula para los trabajadores de confianza, sea motivo que genere una defectuosa organización administrativa, pues si bien es cierto que la seguridad del empleo con los derechos que del mismo se derivan como remuneración, tabulador escalafonario, obras de trabajo, etc., representan para el trabajador un aliciente para la superación también lo es que en muchas ocasiones los servidores públicos en forma irresponsable olvidan el aspecto muy importante de la función pública que implica sus deberes, preocupándose solamente por el aspecto que enmarcan sus derechos, lo que sí lleva consigo una marcha inadecuada de la administración pública.

México ha hecho algunos intentos por lograr el establecimiento de un sistema de administración y desarrollo del personal que pueda garantizar los derechos de los trabajadores propiciando el ejercicio adecuado de la función pública. Tal hecho sucedió al elaborar el "Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal de 1976-1982", y en el siguiente ejercicio sexenal, 1982-1988 con la creación de la Coordinación General de Modernización de la Administración Pública Federal, que dio como resultado un nuevo Catálogo General de puestos del gobierno federal que sustituyó al anterior que existía, inclusive en el inicio de este sexenio llegó a expresarse que con el servicio civil de carrera se evitaría el arribismo de personas sin méritos para acceder a los cargos públicos, desplazando a los que con derecho y sacrificio desempeñan esos cargos, en tales condiciones se decía que el servicio civil de carrera mantendría la seguridad del empleo del servidor público y hará posible los ascensos en la administración pública federal.

Sin lugar a dudas, que las bondades que se han pretendido encontrar en el servicio civil de carrera fueron entendidas por el *constituyen-*

te permanente mexicano que al incorporar el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de 1917, estableció en su fracción VII que la designación del personal se haría mediante sistemas que permiten apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes y *el Estado organizará escuelas de administración pública*. Esto demuestra claramente la intención de legislador en el sentido de propiciar las condiciones para que los servidores públicos se sigan preparando en la carrera de la administración pública; en tanto que el párrafo octavo del apartado que se comenta establece que los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad, principios que reglamentan el Título Tercero Capítulo I relativo al escalafón de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que comprenden los artículos 47 al 52, en tanto que el Capítulo Segundo del Título Tercero establece las bases del escalafón para lo cual en cada dependencia funcionará una Comisión Mixta de Escalafón.

5.5. GESTIÓN PÚBLICA Y LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL EN PERÍODO DE RESTRICCIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS

Para referirme a la Gestión Pública, se debe tomar en consideración que no es una terminología unívoca, con acepción universalmente aceptada. pues existen, inclusive, autores que sostienen que tal terminología no tiene una precisa aplicación en Derecho Administrativo, por lo cual quienes en los últimos años la utilizan, significando con ello una equivalencia a los actos de autoridad es indudable que su expresión puede ser seriamente cuestionada, aunque es correcto aceptar que el Estado y su Administración Pública realiza actos de gestión, pero debe quedar claro que éstos no representan actos de autoridad como lo sostienen esos autores, y al efecto recuérdese que la primera idea que caracterizó al derecho administrativo francés en su origen, compilando la materia del mismo y sintetizando las fórmulas que lo expresaban consistió en señalar que existía una distinción de los actos administrativos en actos de autoridad o del poder público y actos de gestión y recuérdese también que el principio citado junto con el segundo de los expresados, para LAFERRIERE establecía la irresponsabilidad del Estado como soberano, realizando actos de poder público, sufrieron severas críticas con el pensamiento de León DUGUITY Gastón JEZE fundamentalmente, y así éste manifiesta que: "A la hora actual (1914), la teoría de los actos de autoridad y actos de gestión ha sido vencida, y asistimos a los últimos estertores del dogma de la irresponsabilidad del Estado como poder público".⁵⁵

⁵⁵ Gastón JEZE, *Principios Generales del Derecho Administrativo*, Tomo 1, Prefacio de la segunda edición francesa, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1948, pág. LXIV.

Algunos autores franceses de primer nivel hablan con frecuencia de actos de gestión, y en muchas ocasiones equiparándolos con los actos de autoridad. Sin embargo, resulta importante afirmar que la Administración Pública como uno de los órganos de ejecución dé los actos del Estado no realiza en estos aspectos actos de gestión, sino actos de autoridad, por lo que hablar de Gestión Pública implica el riesgo de cometer un error cuando pueda confundirse la actividad correspondiente identificándola con actos de autoridad.

En esta época varios autores de Teoría de la Administración Pública utilizan los términos mencionados, como entre otros, Pierre LAVIGNE *que habla de "la gestión de los recursos humanos, un desafío importante en un contexto de restricciones"*; Pierre VAN DER DÜNKKT *que se refiere a "la gestión en período de restricciones de recursos: ¿Nuevos enfoques frente a la gestión?"* y Gloria BRASDEFER *al mencionar a "las nuevas formas de gestión en período de restricción de recursos."*

Sin embargo mi criterio es en el sentido de que el Estado realiza actos de autoridad comprendido dentro de la órbita del Derecho Público, y en consecuencia exorbitantes del Derecho Privado; pero a pesar de ello es evidente que también realiza actos sujetos al Derecho Privado en el contexto de la relación pero el Derecho Público en lo relativo a las esferas de competencia, cuando por ejemplo, compra, vende a los particulares, colocándose en el nivel de estos. Por lo que se refiere a los actos de gestión me permito manifestar que el Estado y naturalmente la Administración Pública es realizador de actos y no gestor de los mismos, pero que pueden darse en éstos casos, muy eventualmente en los cuales el Estado, especialmente el liberalista realiza actos de gestión y que correspondiendo a estos términos serán citados en este apartado.

En cambio en la administración privada el campo de la gestión es mucho más amplio, y en ella intervienen, en el ámbito de sus respectivas funciones, los administradores privados.

Es evidente que tanto en la administración pública como en la privada se presentan frecuentemente y con íntima relación períodos de decrecimiento, que implican la restricción de recursos económicos. La administración de personal en período de restricción de recursos económicos, está íntimamente ligada con el gasto público y el gasto de las empresas en cada uno de sus aspectos. En materia económica, periódicamente ha habido algún enfrentamiento entre dos tesis opuestas que tienen implicación en este tema, por un lado la tesis que sostiene que el gasto público debe incrementarse aun cuando sobrepase al ingreso, y la tesis opuesta que establece que el gasto o egreso debe ser menor que el ingreso. Considero, como lo he expuesto, que siempre debe buscarse un equilibrio entre lo que se tiene y lo que se gasta, es decir, entre el ingreso y el egreso. Los períodos de decrecimiento obligan a la administración pública a hacer ajustes de personal para

evitar un incremento del gasto público cuando no existen los recursos económicos para solventarlo. Sin embargo, la reducción de personal en estos períodos de restricción económica debe llevarse a cabo con extremo cuidado para que no se provoque una falta del empleo que es perjudicial no solamente para las personas que quedan sin empleo, sino inclusive para la propia sociedad y el Estado, pero resulta obvio que en los períodos de crisis económica tengan que llevarse a cabo tareas de restricción en todos los órdenes de la administración pública, incluyendo, obviamente a los del personal de la misma, pero lo aconsejable es aplicar las limitaciones en los ámbitos que causen menor perjuicio a la economía del personal de la administración pública y a ésta, pero se acepta como necesario que el Estado no debe tener un personal excesivo que sea mayor del que necesita, pues ello implica el incremento del gasto público que en todos los tiempos en la abundancia o escasez de recursos debe ser motivo de especial cuidado y tratamiento.

Hecha la aclaración de que la administración pública no es gestora, sino realizadora de actos jurídicos, en período de restricciones económicas resulta obligado buscar la manera de que se realicen las mismas tareas con menos recursos. A pesar de que la Administración Pública no tiene como encomienda realizar actos de gestión, con el fortalecimiento del liberalismo, se advierte una clara tendencia de algunos teóricos de la Administración Pública a exaltar las virtudes del Estado gestor, pretendiendo demostrar que esta posición es la adecuada para lograr superar la problemática actual del Estado, criterio que considero motivo de polémica, e inclusive, erróneo.

5.6. LA ADMINISTRACIÓN HACENDARIA EN MÉXICO. LAS TAREAS TÍPICAS DE LA SOBERANÍA O FUNCIONES CLÁSICAS DEL ESTADO LIBERAL

En términos generales se afirma que la diferencia más importante entre el sistema Presidencial y el sistema Parlamentario, consiste en que en el primero existe una división de poderes, presentándose en varios casos lo que los constitucionalistas han denominado colaboración de los mismos, en virtud de que resulta difícil que se presente una absoluta y tajante división o separación de poderes; en tanto que el sistema parlamentario en el que también existe la División de Poderes, aclarando que en tal sistema fue en el que surgió éste, se caracteriza por la constante intervención del órgano legislativo en las funciones del poder ejecutivo, en funciones de interacción permanente.

Lo que se ha denominado "*la administración hacendaria en México*", está en relación directa con el contenido de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorgando facultades al Senado de la república, como parte del órgano o poder legislativo en la aprobación de los nombramientos que hace el Ejecutivo Federal respecto a

los *"empleados superiores de Hacienda"*. En efecto, la fracción IV del artículo 89 de la misma establece: *"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: 1... IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de hacienda"*. El contenido de la fracción citada parece estar en contradicción con lo establecido en la fracción II del propio artículo, que contiene la facultad del Ejecutivo de la Unión de nombrar y remover libremente a sus colaboradores, ya que la misma establece como sus facultades... *"II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución en las leyes"*.

En realidad la contradicción es solamente en la lectura inicial y superficial de las fracciones citadas, puesto que la fracción II citada establece la facultad del Ejecutivo *de remover a los empleados superiores de Hacienda*, en tanto que la fracción IV se trata *del nombramiento de los mismos con la aprobación del Senado*.

En el Estado Federal Mexicano corresponde a la Cámara de Senadores, como parte integrante del Poder Legislativo, vigilar, por mandato de la Constitución la preservación del sistema federal, de la división o separación de poderes y de las funciones que atañen al ejercicio de la soberanía. El artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos señala las facultades exclusivas del Senado. Las facultades establecidas en las fracciones I, V, VI, del artículo 76 citado se refieren al ejercicio de las funciones tuteladores del federalismo. La fracción II se refiere a los elementos del sistema federal y del Presidencial que se da en el mismo, con características similares del sistema presidencial de norteamérica. Es pertinente aclarar que la facultad del Senado de la República establecida en la fracción IX del artículo 89 de la Constitución vigente, de ratificar el nombramiento del Procurador General de la República, obedece a la reforma constitucional de la fracción II citada, llevada a cabo mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 25 de octubre de 1993, pues antes de ella tal funcionario era nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

Las fracciones III y IV del artículo citado, se refieren a la participación del Senado en el ejercicio de las funciones soberanas del Estado. Las facultades del Senado derivadas de la fracción VII del artículo 76 constitucional se relacionan con las funciones de tutelar el federalismo y la que entraña el ejercicio de las facultades de la colaboración de Poderes. La fracción VIII también se relaciona con el ejercicio de las facultades de la colaboración de Poderes. Pero en este caso como ya lo he sostenido anteriormente es conveniente que los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deben

llevarse a cabo por el Pleno de la misma, y en tal sentido sobre el particular expresó: "Se considera conveniente la supresión de las facultades conferidas al Presidente en la fracción XVII y XVIII del artículo 89 constitucional, pasando éstas a los plenos del Tribunal Superior de Justicia y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente"^U

Respecto a la facultad a que se refiere la fracción IX del artículo 76 citado, de reciente incorporación al mismo, mediante la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993, también representa el ejercicio como tarea típica de la soberanía. Esta facultad la ha perdido el Senado de la República, en virtud de que actualmente el Jefe del Distrito Federal es elegido popularmente, mediante voto libre, secreto y directo, de acuerdo con la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996.

En el ejercicio de la soberanía a través de las facultades otorgadas al Senado de la República y en relación con el constitucionalismo mexicano deberá tomarse en consideración que la Constitución del 5 de febrero de 1857, adoptó el sistema unicameral estando formado el Poder legislativo por una Asamblea denominada Congreso de la Unión compuesta por representantes electos democráticamente denominados Diputados y que fue hasta el segundo intento del presidente Benito Juárez cuando se llevó a cabo la reforma presentada por el mismo para adoptar el sistema bicameral, mediante la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 13 de noviembre de 1874.

Respecto al nombramiento de los servidores públicos de la Federación, el mismo está determinado por la Constitución como ya se ha visto y en otras disposiciones legales correspondientes.

No siempre el Senado de la República ha sido el facultado para llevar a cabo la ratificación de los empleados superiores de Hacienda, pues durante la vigencia de la Constitución de 1857, desde su promulgación hasta la fecha de reforma, en que el Poder Legislativo solamente estuvo integrado por el Congreso formado por Diputados, con un sistema unicameral, es obvio aceptar que si en esa época no existía Senado la facultad mencionada correspondía al Congreso General y la expresión "*empleados superiores de Hacienda*" era el término más amplio inherente a la Hacienda de aquella época y que comprendía los tres aspectos fundamentales relacionados con la Hacienda Pública que son el de la Dirección, Recaudación e Inversión.

Del texto consignado por el artículo 89 constitucional en sus fracciones II y IV, la primera de las cuales establece la facultad del Presidente "De remover... a los empleados superiores de Hacienda", y el de la fracción IV que faculta al Presidente para nombrar, con aprobación del Senado a los empleados superiores de Hacienda, se advierte una

^U Miguel CALINDO CAMACHO, *Ob. rit.*, , pág. 373.

doble situación que inclusive fue motivo de polémicas durante las sesiones correspondientes del constituyente de 1857, que al final de cuentas se resolvió en el sentido de que *el Presidente de la República tenía la facultad de nombrar a los funcionarios de Hacienda con la aprobación del Senado, pero con la de removerlos libremente*. Como ya se comentó, se llegó a sostener que estas facultades representaban una contradicción: que solamente existe en apariencia, como ya se expuso, pues en realidad son facultades diferentes de distinto contenido.

Es obvio que la administración hacendaria, en el aspecto que se comenta sigue y debe seguir los lineamientos de la economía nacional.

La reforma de 1874, que restablece el sistema legislativo bicameral determinó que el artículo 72 originario de la Constitución que se comenta fuese adicionado con dos apartados, refiriéndose el primero a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, y el segundo denominado con el nombre de apartado B se refirió a las facultades de la Cámara de Senadores, estableciéndose en los siguientes términos:

"B. Son facultades exclusivas del Senado:

11. Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, *empleados superiores de Hacienda*, coroneles y demás jefes superiores del Ejército y la Armada Nacional en los términos que disponga la Ley".

Esta facultad involucra a lo que ha sido llamado los cometidos esenciales o de soberanía, mediante un acto complejo formado por la voluntad del Ejecutivo y la aprobación del Senado, a diferencia de la facultad del Presidente derivada de la centralización administrativa, llamada facultad de mando y nombramiento mediante un acto unilateral del mismo para los demás funcionarios a que se refiere la fracción II del artículo 89 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Para TENA RAMÍREZ, la denominación de "*empleados superiores de Hacienda*" es una expresión confusa, por lo que corresponde a la ley secundaria determinar a que empleados se refiere.

El nombramiento de los servidores públicos está determinado en distintas fracciones del artículo 89, algunas de las cuales ya han sido comentadas y cada una de estas fracciones, con sus leyes reglamentarias establecen lo relativo al nombramiento y remoción de los mismos. Las fracciones que se refieren al nombramiento de los servidores públicos, con las particularidades de sus casos están determinadas en las fracciones 11, 111, IV, V Y IX del artículo 89 que se comenta, y como ya se dijo cada una de las fracciones citadas determina el espacio de la intervención del Senado, mediante la aprobación, o la ratificación, o bien sea a través de un acto de designación como en el caso ya comentado de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a

que se refiere la fracción **VIII** del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso que se comenta es aplicable en la relación del servicio lo dispuesto por el apartado B del artículo 123 de la Constitución que se comenta y por lo previsto por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de su Ley reglamentaria.

CAPÍTULO VI

LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA ESTATAL EN MÉXICO

SUMARIO: 6.1. La administración financiera estatal en México.-6.2. Régimen jurídico de la administración financiera estatal en México.-6.3. Metodología para el estudio del financiamiento y reforma de la administración pública en México.-6.4. Proceso administrativo para la planeación económica en México.-6.5. La deuda pública en México.-6.6. Administración de la deuda pública externa.-6.7. Inversión extranjera.

6.1. LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA ESTATAL EN MÉXICO

Ha quedado asentado en páginas anteriores que el cumplimiento de los principios básicos de la administración determinan el éxito de ésta, pero para ello, es condición indispensable la utilización optima, o cuando menos adecuada, de los recursos humanos, materiales y financieros.

En este apartado abordaré el tema relativo a la administración financiera, que es de vital importancia, tanto para la administración pública como para la privada. considerando que ésta tiene relación con la debida aplicación de los presupuestos de ingresos, estableciendo siempre un equilibrio presupuestal entre el ingreso y el egreso, para llegar a la satisfacción adecuada de las necesidades a resolver y los propósitos por alcanzar. De lo expuesto se advierte que las finanzas y el uso adecuado de las mismas, representan un requisito determinante o básico de la solidez de una institución o de una empresa.

Es obvio reconocer que en relación con *las finanzas*, existe una gran diferencia entre la administración pública y la privada, pues mientras en la primera la finalidad de la misma no tiene afán de lucro, sino la satisfacción de las necesidades sociales, en cambio, en la segunda, las empresas que la forman son esencialmente especulativas.

La administración de las finanzas en la administración pública, es determinante de acuerdo con la forma de Estado y de gobierno de un país. En efecto, el manejo de las finanzas públicas difiere esencialmente según se trate de un Estado totalitario, un intervencionista o uno liberal. Con la caída de las economías comunistas es obvio que pierda interés el estudio de las finanzas de los Estados totalitarios. En

cambio, lo relacionado con las economías de los Estados intervencionistas y de tipo liberal, siguen teniendo singular importancia.

En el final del siglo XX la administración de las finanzas de un Estado, está involucrada y determinada por una gran cantidad de factores, tanto internos como externos, ya que las fronteras de las economías, de las finanzas y del comercio se están abriendo de tal manera que un fenómeno o suceso que se lleva a cabo en algún país del oriente tiene repercusiones inmediatas en países europeos, latinoamericanos, etc., lo que significa que tiene efectos nacionales e internacionales.

La administración financiera de un Estado está relacionada entre otros con los siguientes factores:

a) Por la política económica o financiera determinada por el Banco Central, que en México, es un organismo descentralizado. Estas instituciones determinan las políticas financieras y crediticias.

b) Por la política financiera determinada por la Secretaría de Hacienda o de Finanzas, que en México se denomina Secretaría de Hacienda y Crédito Público y cuyas facultades están establecidas en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y su política financiera debe estar en relación concordante con la del Banco Central señalada en su ley correspondiente.

e) La política económica anual determinada en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, en los que están señalados los renglones de la actividad financiera del Estado en el año respectivo.

d.) Las políticas crediticias, así como las de las tasas de interés activas y pasivas, las que se deben pagar por los préstamos recibidos o las que se reciben en virtud de los depósitos a plazo fijo.

e) Disminución o incremento del gasto público, como factor determinante para el crecimiento del país.

f) Alternativas para resolver el problema del crecimiento y desarrollo, a través de inversiones extranjeras o mediante el crédito conseguido en el extranjero, con el consiguiente aumento de la deuda pública externa.

g) El sistema impositivo, cuya equidad y justicia debe ser fundamento para que se hagan las contribuciones de manera proporcional y equitativa, a efecto de que paguen más los que más tienen, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 131 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

h) La planificación correcta formada por distintos programas, según las prioridades en la satisfacción de las necesidades y los recursos que sean necesarios erogar para ello.

i) La política de captación de recursos financieros a través de la emisión de bonos u otros títulos de crédito a largo plazo, tales como CETES, PETROBONOS, BONDES de Desarrollo, CEPOS, etc.

Por lo que se refiere a la política financiera de las empresas del sector privado también tienen vital importancia para su desarrollo

exitoso, pues si bien es cierto, que la política financiera representa uno de los papeles más importantes en la estructura, organización y funcionamiento de la misma, con la diferencia que en el caso de la administración privada los objetivos están limitados, pero aun así, tiene vínculos con la administración financiera pública, pues aunque a veces parece que transitan por caminos diferentes, puesto que sus objetivos son distintos, en el fondo no son excluyentes.

Se debe aceptar también la diferencia de la administración pública y la privada en los objetivos de ambas y el origen de sus recursos, en función de ellos, pero es obvio que también en la privada se debe establecer el equilibrio presupuestal, para determinar el costo de producción y tratar de reducirlo, incrementando la calidad del producto.

j) Considerar el gasto público como un medio para una mejor distribución de la riqueza, para crecer a través de finanzas públicas equilibradas, estableciendo impuestos justos, ya que no debe gastarse más de lo debido, pues el gasto excesivo determina un déficit presupuestario.

k) No abusar del financiamiento público externo, para evitar presiones del extranjero, advirtiéndose que en sólo unos momentos se trasladan las inversiones de un continente a otro.

l) Las reservas monetarias deben servir para pagar deudas y obtener credibilidad comercial y financiera.

La administración financiera estatal en México, debe estar fundada en las disposiciones constitucionales mencionadas que constituyen su marco jurídico. Es obvio que a través de la historia, México no ha seguido, en el aspecto financiero, los mismos lineamientos, lo que resulta explicable en virtud de los movimientos sociales que ha tenido, sus antecedentes y consecuencias, por lo que es obvio que la situación financiera de México hasta la época del Benemérito de las Américas, Benito Juárez, tuvo variantes importantes, determinadas por la política imperante y las luchas por el poder político que se presentaron desde el momento mismo en que se consiguió la Independencia de México; pues en efecto, desde 1821 hasta 1876 fue una época que se caracterizó por la existencia de una lucha política e inclusive armada, la que el propio Benito Juárez solo pudo superar ya muy adelantado su gobierno, y esas luchas fratricidas determinaban una pobreza del erario público y consecuentemente de la situación financiera del Estado Mexicano. A partir de 1876, con una tranquilidad y paz cuando menos aparente se llevó a cabo en México un importante capítulo en la inversión pública, con fortalecimiento de la situación financiera del Estado mexicano, que tuvo como sustento a la ideología de liberalismo y un incremento de la inversión extranjera en México.

Al concluirse este período con la Revolución Mexicana de 1910, el Estado Federal adopta una postura diferente alimentada por la ideología de la propia revolución, expresada en el pensamiento de los constituyentes, sintetizada en los derechos sociales. En ese momento

el Estado Mexicano tiene como preocupación fundamental, aunque no lo haya conseguido: una distribución equitativa de la riqueza, evitar la explotación del hombre por el hombre y enriquecer la tesis en formación de conseguir un desarrollo nacional integral que fortalezca la soberanía nacional y se propicie el régimen democrático mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, aspiraciones que desafortunadamente no se han logrado, pero ello no es motivo para desistir de las mismas, sino por el contrario, redoblar inteligentes esfuerzos para conseguirlas.

Respecto a la situación financiera del Estado mexicano, en mi libro "Derecho Administrativo", Tomo II, afirmé:

"En este apartado trataré brevemente la situación financiera del Estado en relación única y exclusivamente con su ley de ingresos y presupuesto de egresos. Para la marcha adecuada de la administración pública en el aspecto económico-financiero debe tomarse en consideración que entre ambos debe existir un equilibrio perfecto, ya que es condición de bienestar social, e inclusive de desarrollo que nunca se gaste más de lo que se ingresa. La actividad que realiza el Estado en relación con sus ingresos y egresos es conocida con el nombre de actividad financiera del Estado, y el ordenamiento que la regula es el Derecho financiero, bifurcado en sus aspectos de Derecho tributario y Derecho fiscal..."

"Los Ingresos del Estado deben estar y están determinados por la ley respectiva, que en materia federal, estatal o municipal, son formulados anualmente de acuerdo con las necesidades y recursos del Estado. En materia federal corresponde al Congreso de la Unión de conformidad con lo dispuesto por la fracción XXIX-A del artículo 73 de la Constitución de 1917 la facultad de establecer las contribuciones. En todo caso las contribuciones serán fijadas en los términos de la fracción IV del artículo 31 de la propia Constitución. El ingreso percibido por este concepto es conocido con el nombre de ingreso público".

"El nombre genérico del ingreso público en el aspecto citado es conocido con el de contribuciones, como lo señala el precepto constitucional mencionado..."

"Respecto a las contribuciones de los particulares se han clasificado como ya quedó expuesto en *impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones*, los primeros, es decir, los *impuestos*, son los más importantes que cobra el Estado en ejercicio de su calidad soberana, de manera unilateral, para la satisfacción de las necesidades colectivas a través de lo que se denomina *gasto público...* ",

"La legislación mexicana ha definido al impuesto en forma similar, señalándolo en algunas ocasiones como la especie del género contribuciones. Así por ejemplo, el Código Fiscal de la Federación de 1966, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 19 de enero de 1967 lo definía en su artículo 2º como: "Son impuestos las pres-

raciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos". El artículo 2º, fracción 1, del Código Fiscal de la Federación de 1981, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 31 de diciembre de 1981, define al impuesto como la especie del género contribuciones, y al respecto dice: "I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III Y IV de este artículo".

"Obviamente el impuesto es la parte más importante del caudal que forma el ingreso del Estado, pues grava una gran cantidad de bienes, adquisición de los mismos, su traslación de dominio, venta de vehículos, tenencia de los mismos, impuesto sobre la renta, impuesto sobre el valor agregado, etc., es decir, el impuesto se fija sobre los bienes y todo lo relacionado con los mismos, así como sobre el producto del trabajo y una serie de operaciones de carácter mercantil, o sea que abarca casi la totalidad de transmisión de bienes, tenencia de los mismos, por su ocupación en vía de arrendamiento en varios casos y por muchas actividades productivas del hombre; sobre el Comercio exterior, uso y aprovechamiento de los recursos naturales; y demás en los términos de la fracción XXIX-A del artículo 73 de la Constitución de 1917, ya citado, etcétera...".

"Los derechos son las contraprestaciones que cobra la Federación, los Estados o los Municipios por un servicio prestado, no gratuito, como el pago por la expedición de documentos del Registro Público de la Propiedad, por la expedición de copias certificadas relativas al estado civil de las personas, sobre el pago del servicio de agua potable y alcantarillado, por el servicio de luz o energía eléctrica domiciliario, etc., es pertinente hacer hincapié en que el servicio de alumbrado público se paga como impuesto indirecto".

"Se consideran como productos las contraprestaciones que recibe el Estado por los servicios que presta en funciones de Derecho privado, como el uso y aprovechamiento de los bienes sujetos al régimen jurídico del mismo y en los que se incluyen el precio de las enajenaciones que se hace de los bienes del dominio privado, tanto de la Federación, de los Estados o de los Municipios...".

"Los aprovechamientos son los ingresos que perciben la Federación, los Estados y los Municipios, por el pago retardado de un impuesto, que da lugar al cobro de recargos, multas, etcétera."

"Las participaciones son los ingresos que reciben los Estados y en algunos casos los Municipios de acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, tales impuestos en los que la Federación hace partícipe a los Estados y excepcionalmente a los Municipios son los siguientes:

1. Impuesto al Valor Agregado;
2. Impuesto sobre uso o tenencia de vehículos;
3. Impuesto especial sobre producción y servicio;
 - a) Enajenación de gasolina.
 - b) Enajenación de diesel,
 - e) Enajenación de tabacos labrados.
4. Impuesto sobre la Renta".

"Estas *contribuciones*, son impuestos fijados por la Federación, y las entidades federativas no tienen facultades para gravar estas materias, pero en virtud de la Ley de Coordinación Fiscal, la Federación conviene con los Estados en que éstos los cobren obteniendo por ello un porcentaje del valor del impuesto...".

"En México, corresponde, como debe ser, al órgano legislativo la facultad de señalar *contribuciones* que forman el ingreso federal, y cómo debe realizarse el *gasto público*. Respecto a los ingresos, como ya quedó expuesto, la facultad de señalarlas están consignadas en la fracción XXIX-A del artículo 73 de la Constitución de 1917, como facultad del Congreso de la Unión, debiéndose tomar también en consideración lo dispuesto por el artículo 31 fracción IV de la misma. Por lo que se refiere al *gasto público* es la Cámara de Diputados la facultada para hacer su revisión, que es conocido con el nombre de *cuenta pública* y cuya facultad está consignada en la fracción IV del artículo 74 de la Constitución en cita, que en la parte; establece:

IV. "Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

"El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre o hasta el día 15 de diciembre cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, debiendo comparecer el Secretario del Despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos.

"No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

"La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

"Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

"La *Cuenta pública* del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

"Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada ajuicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven".

"Considero indispensable que lleven a cabo las reformas constitucionales para que el órgano legislativo realice un control eficaz y efectivo del *ingreso y del gasto público*, pues es necesario, indispensable e inexcusable, que la administración pública, encargada de realizar la aplicación del patrimonio estatal, sea permanentemente vigilada por el órgano legislativo para que no incurra en los dispendios que pueden provocar una crisis económica, social e inclusive política, en el Estado, por ello insisto, aun cuando pueda considerarse repetitivo, que la administración pública no debe gastar más de lo que ingresa y que debe atenerse a sus *ingresos* para cubrir el *gasto público*, y solamente en forma excepcional debe recurrirse al préstamo para solventar las necesidades sociales, pero teniendo siempre a seguridad que se pagará oportunamente".

"Es evidente que si se trata de establecer un equilibrio absoluto entre el *ingreso* y el *gasto público* podrán verse afectadas algunas esferas de las actividades estatales relacionadas con el empleo, pues el personal administrativo ha crecido en forma increíble y naturalmente que el estricto apego del gasto público al ingreso representaría un serio problema socioeconómico para alguna parte de la población del Estado, la que quedaría desempleada si los recortes de personal se hicieran en forma tajante. Lo que sugiero es que se evite el crecimiento desmedido del aparato burocrático de la administración pública federal y naturalmente de la estatal y municipal para que no halla dispendios de la economía o patrimonio estatal, pues utilizar personal innecesario en los tres niveles provoca parte del exceso en el gasto público".

"Lo más saludable para la economía nacional, es que se apliquen políticas económicas para que la iniciativa privada incremente la producción que generará los empleos y no sea a cargo del aumento de la burocracia, pues es inconcebible y lesivo para la sociedad, que un Estado pueda vivir permanentemente con una fuerte *deuda pública*, que viva, de lo prestado, es decir, de préstamos en cualquiera de las formas que el Estado ha instrumentado a través de certificados de inversión que adquieren las personas físicas o morales, nacionales o extranjeras a corto, mediano o largo plazo, representando las primeras un peligro inminente para la estabilidad económica de México, por ello, deben realizarse estudios con responsabilidad, inteligencia, buena voluntad y amplio conocimiento de todas las causas que engendran esta situación económica, a efecto de que solamente se emitan estos certifica-

dos en forma excepcional y con la posibilidad real de ser pagados sin desajustes a la economía nacional".

"Desde luego, considero inconveniente que el Estado pretenda aumentar su ingreso con base en el incremento de impuestos, pues en el caso de México es evidente que la justicia tributario no se aplica en forma idónea, puesto que existen personas y empresas, dueñas de capitales que evaden la acción de la justicia tributaria, pues no pagan lo que deben pagar por lo que en el caso es recomendable que se haga un estudio en las altas esferas del poder económico de México, para instrumentar los ordenamientos legales correspondientes a fin de que tribute de una manera más justa y equitativa".⁵⁷

La banca representa también un papel importante en la administración financiera del Estado, bien se trate que el servicio público de banca se lleve a cabo por los particulares, mediante concesión, o la figura jurídica con la denominación que se adopte en otros países, o a través de la actividad del Estado, como sucede cuando la banca se estatiza o nacionaliza, según la terminología generalmente aceptada. En efecto, la banca es el termómetro de las finanzas públicas y privadas, de tal manera que la escasez del dinero determina lo caro del mismo, y en consecuencia, por regla general, la subida de intereses, en caso contrario la abundancia de dinero determina lo barato del mismo, su oferta y lo bajo de los intereses, por lo que es evidente que la situación económica social de un país tenga repercusión en las instituciones bancarias y viceversa, los problemas que tienen las instituciones bancarias, repercuten en la economía de los miembros de la sociedad, e inclusive, del propio Estado.

Los problemas que ha tenido la banca mexicana sobre todo en las dos últimas décadas, están íntimamente relacionados con los problemas nacionales de México. Así por ejemplo, en 1982 en el último informe de su gobierno, el titular del ejecutivo hizo saber al pueblo de México que desde ese momento, la banca mexicana se nacionalizaba, formulándose y publicándose el decreto respectivo, y unos meses después el nuevo titular del ejecutivo presentó la iniciativa correspondiente, o insistió en la presentada, lo que determinó que el artículo 28 constitucional fuera reformado mediante adición de un quinto párrafo habiéndose corrido los demás, a través del Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 3 de febrero de 1983, con lo cual el servicio público de banca fue prestado únicamente por el Estado en los términos establecidos en el artículo que se cita; sin embargo, a escasos ocho años de haber sucedido esto, el 27 de junio de 1990, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto que reformó al artículo 28 constitucional mencionado, mediante el cual se suprimió

⁵⁷ Miguel GALINDO CAMACHO, *Derecho Administrativo*, Tomo 11,2" ed., Editorial Porrúa, S. A., México, 1998, págs. 33-39.

el párrafo quinto que se había adicionado, y el manejo de la banca regresó nuevamente a los particulares.

Algunos años antes de 1983, México presentó un problema sobre la materia, ya que tuvo dificultades para hacer el pago del servicio de la deuda pública externa, y ante la posibilidad de una moratoria, los bancos acreedores de la misma, negociaron con México, reduciendo el monto de los intereses, que obviamente representó una disminución en el importe de nuestra deuda externa. Por esas fechas, en forma muy general se informó al pueblo mexicano, que mediante las negociaciones mencionadas, la deuda pública externa mexicana se había reducido de 115 mil a 85 mil millones de dólares aproximadamente, pero nunca se supo con absoluta seguridad sobre el importe de la misma, antes y después de la negociación.

El problema que plantea la banca mexicana durante el tiempo mencionado, induce a reflexiones e investigaciones serias, capaces de determinar la situación real de la misma, su importancia en el aspecto financiero de México, su manejo efectivo para saber por qué la misma se encuentra con problemas, si hasta al finalizar la década de los setenta-ochenta se decía que la banca y los banqueros eran muy ricos. Sin embargo, a partir de esa misma época la banca mexicana ha tenido problemas que al finalizar el año de 1996, empezó a entrar a su etapa más crítica, que requiere una atención preponderante para enfocar su actividad hacia una solución satisfactoria para las partes que intervienen en la misma, es decir, la banca y sus deudores, así como la intervención del gobierno que evite el abuso de una de las partes y someta a ambas a los canones legales, bajo la base de un equilibrio adecuado en el que los involucrados asuman el papel que le corresponda, se proteja la inversión de los ahorradores y de este modo se evite un problema de consecuencias sociales impredecibles, que desde este momento ya está motivando serios problemas económicos para la población mexicana y no solamente para quienes intervienen en el conflicto.

La relación entre la banca y sus deudores fue tornándose en una severa crisis económica que ha gravitado no solamente sobre la banca sino sobre todo el pueblo de México. Esta crisis se originó por dos razones fundamentales, *la primera, debido a la ambición desmedida de los deudores que en algunos casos debían haber sabido de antemano la dificultad que tendrían para pagar el importe del préstamo solicitado y en consecuencia, su retraso en los pagos y la abstención de hacerlos, careciendo, en la mayoría de los casos de bienes para garantizar el pago del importe del préstamo, por otro lado, la deshonestidad y falta de honradez de los funcionarios de la banca en distintos niveles, que en algunos casos alcanzó los más altos llegando hasta los concesionarios de la misma, como se ha probado históricamente, aunque es preciso reconocer que ni todos los miembros de la banca ni todos los acreedores de la misma tuvieron el comportamiento ambicioso, deshonesto y desleal que se indica; la segunda razón, que podía ser la primera que motivó o incrementó la*

crisis bancaria consistió en la devaluación del peso mexicano frente al dólar y los problemas inherentes a la escasez del dinero y consecuentemente la alza de intereses en el mercado mundial.

Para resolver el problema mencionado, el gobierno de la Federación, temeroso de repercusiones económicas y sociales de la crisis bancaria, pretendiendo solucionarla y para proteger a los ahorradores de la banca, creó el organismo llamado FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO, FOBAPROA, en substitución del FONDO DE Apoyo PREVENTIVO A LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE, FONAPRE, con resultados distintos a los proyectados, pues el problema de la banca y sus deudores no fue resuelto como era de desearse a pesar del sacrificio económico que implicó para los mexicanos la creación de tal organismo. Ante la persistencia de la problemática y el repudio al FOBAPROA, se estableció otro organismo aparentemente con diferentes reglas y condiciones, llamado INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN DEL AHORRO BANCARIO, IPAB, para que los deudores pudieran saldar sus cuentas con los bancos revisando para su incorporación y solución las distintas situaciones de banqueros y acreedores en relación con los principios de honestidad y honradez, para que mediante el organismo en cita se de apoyo a los deudores de la banca que actuando de buena fe ingresen al sistema de protección de ese organismo, dejando al margen a los que han procedido de mala fe, e inclusive delictuosamente. Al parecer los avances en la solución de la problemática bancaria son pequeños y se afirma que el problema aun persiste, siendo 10 deseable que se destraben todos los nudos que detienen u obstruyen la solución de los problemas y se de fluidez para que los deudores de buena fe paguen a la banca, y ésta obtenga el dinero fresco para cumplir con sus finalidades y esté en posibilidades de prestar dinero, sin riesgo alguno, a las personas que comprueben su solvencia moral y económica y garanticen el pago del préstamo que se les haga.

6.2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA ESTATAL EN Mtxico

El régimen jurídico de la administración financiera estatal en México, está determinada fundamentalmente por los artículos 25, 26, 27, 28, 31 fracción IV, 74 fracciones II y IV, 89, Y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Un sector importante de los tratadistas de la materia sostiene que los artículos 25 y 26 citados, son los que determinan los causes de la administración financiera en México.

Es correcto afirmar que tales disposiciones legales sentaron las bases para dejar perfectamente definido cual es el sistema económico a que pertenece México, pero debe aclararse que los dos últimos artículos constitucionales mencionados, constituyen parte del régimen

jurídico de la administración financiera estatal en México al ser reformados mediante decreto publicado el 3 de febrero de 1983, y estableciendo en forma expresa la Rectoría de Estado y la Planificación Nacional, pero sólo aclararon gráficamente el contenido de las mismas, puesto que con ellos las características del Estado Federal Mexicano no variaron, pues su esencia ya estaba contemplada en los artículos 27 y 28 constitucionales. Es pertinente recordar que el anterior texto de los artículos 25 y 26 citados pasaron a formar parte de los párrafos penúltimo y último del artículo 16 de la Constitución en vigor, mediante la reforma mencionada.

La rectoría económica del Estado determina la base estructural de la economía de los Estados intervencionistas y fundamentalmente en los totalitarios, hoy en desgracia con problemas internos que les hace alejarse de esta concepción. En realidad en el mundo está sucediendo un fenómeno especial que consiste en alejarse un poco de los extremos, de tal manera que ni los Estados liberalistas sean simple y llanamente liberales ni los Estados totalitarios o estatistas persistan en una injerencia absoluta del Estado en la vida de su sociedad, y así sucede que en los Estados liberales se presentan tesis intervencionistas y en los Estados intervencionistas se presentan criterios del liberalismo, pero obviamente de un liberalismo que difiere en esencia del clásico de los siglos XVIII Y XIX.

La esencia del contenido de la Rectoría de Estado está determinada por el artículo 25 constitucional, en tanto que el sistema de planeación nacional está señalado en el artículo 26 constitucional, pero insisto en el sentido de que el tipo de Estado Rector de la economía nacional estaba plasmado en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, desde el inicio de su vigencia y que lo único que hicieron estos artículos reformados fue reafirmar el contenido intervencionista del Estado, con los perfiles del Estado Rector.

6.3. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DEL FINANCIAMIENTO Y REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

La metodología es un conjunto de procedimientos para llegar a la comprensión de un fenómeno determinado, es el camino que se realiza y debe realizarse para obtener el resultado que se propone. El estudio del financiamiento y Reforma de la Administración Pública de México es del todo importante, pero siempre debe tomarse en consideración que la materia motivo de la investigación determina al tipo de metodología que debe aplicarse, puesto que de no hacerlo se incurre en el error de no llegar al fin propuesto, pues bien puede suceder que se tome como punto de partida un dato falso y en tal caso se llegará a una conclusión también falsa, pues a través del silogismo tomamos como punto de partida una premisa mayor y la confrontamos con

una menor y obtenemos de ella en forma lógica una conclusión que siempre es la correcta, pero no siempre verdadera.

Considero que la marcha de la Administración Pública del Estado Federal Mexicano debe estudiarse, captarse y comprenderse dentro del contexto de la realidad histórica en que se presenta, y obviamente el financiamiento de la misma y por ende, su situación financiera está comprendida dentro de los mismos parámetros. Así por ejemplo la administración pública del Estado Mexicano que comprende desde el inicio de la vida independiente de México, hasta el primer período gubernamental del Presidente Lic. Benito Juárez García se lleva a cabo en un estado de lucha permanente entre liberales y conservadores que hicieron imposible que la administración pública y su situación financiera tuviera un perfil perfectamente definido que le caracterizara en forma positiva, pues tales luchas determinaron que las finanzas públicas fueran permanentemente inestables de modo tal que no se les puede ubicar en forma definida. Durante la época del Lic. Benito Juárez existían las Secretarías de Relaciones, Gobernación, de Justicia e Instrucción Pública, Guerra, Fomento y Hacienda, de ellas tienen íntima relación con la situación financiera las dos últimas ya partir de ese momento histórico, es decir a partir de 1867, el Estado Federal Mexicano se perfila con las características de estabilidad que hoy todavía tiene, a pesar de los múltiples problemas nacionales que ha vivido e inclusive de la Revolución mexicana que acabó con la dictadura del Porfiriato, sin embargo debe reconocerse que durante ésta la administración pública de México tendió a cimentarse en forma importante, estimulando la inversión extranjera, la construcción de ferrocarriles y estableciendo las bases de una economía sólida, que desde luego no es elemento que pueda justificar la explotación de las clases pobres representadas fundamentalmente por los campesinos y por la incipiente clase obrera. Todo este proyecto de la administración pública federal se llevó a cabo durante la vigencia de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, que fue su marco jurídico, con una evidente inclinación a la tesis liberal de evidente predominio en esa época.

La Revolución Mexicana sentó las bases, a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, de un nuevo proyecto de Administración Pública, pues aún cuando las Secretarías de Estado durante el primer gobierno postrevolucionario, el Ejecutivo Federal tenía las siguientes dependencias: de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, de Guerra y Marina, de Educación Pública, de Fomento, de Comunicaciones y Obras Públicas, Departamento de Salubridad Pública y Gobierno del Distrito Federal, con cierta similitud a las del gobierno de la dictadura que derrocó, su concepción es diferente¹ pues la tesis de la Constitución que se comenta establece que a lado de las garantías individuales se

encuentran los derechos sociales que la misma tutela a favor de los campesinos, obreros y las clases menesterosas en general, teniendo el Estado facultades que ya indicaban la presencia de la rectoría económica del Estado, considerada como la facultad de éste de buscar un equilibrio y una justa distribución de la riqueza, desarrollada a través de la planeación como incipientemente aconteció en México a partir de 1932.

6.4. PROCESO ADMINISTRATIVO PARA LA PLANEACIÓN ECONÓMICA EN MÉXICO

En el capítulo tercero de este libro se trató lo relativo al proceso administrativo definiéndole y diferenciándolo del procedimiento administrativo, habiendo manifestado que varios de éstos pueden presentarse en el proceso. Se mencionó también que éste tiene como finalidad la de producir el acto administrativo, es decir, el acto que formalmente realiza la administración pública y que consiste en la creación de actos jurídicos subjetivos que crean, modifican, limitan o extinguen situaciones jurídicas particulares y concretas, y en la realización de actos materiales. El proceso administrativo para la planeación económica en México tiene importancia porque en virtud del mismo de antemano deben saberse cuales son los caminos a seguir para alcanzar los objetivos que se proponen con el mismo, es decir, mediante el proceso administrativo de la planeación económica en México, se conoce en forma clara la situación que se pretende resolver, los medios con que se cuentan para lograr los objetivos propuestos, las mínimas posibilidades de error y el tiempo que lleva conseguir los objetivos planteados. En materia de administración pública esta metodología debe ser estrictamente aplicada, puesto que solamente de este modo pueden lograrse los propósitos planteados.

La planeación económica tiene las mismas características generales de la planeación en cuanto a sus objetivos, tiempos y métodos, y su fundamento para conseguir el éxito deseado *espensar, decidir y ejecutar, es decir, actuar en consecuencia, de acuerdo a lo pensado y decidido*.

La planeación económica debe llevarse a cabo con la aplicación metodológica correspondiente, para determinarla según los tiempos, modos y circunstancias del país, pero es necesario ver hacia atrás para conocer los resultados de su aplicación en tiempos pasados, siendo indispensable conocer lo que pasa en el exterior de las fronteras para comprobar si la planeación que se está proyectando es la indicada, y si lo es, obtener la experiencia de otros países y aplicar los principios que proporcionan el éxito de la proyectada. Es indiscutible que la planeación económica a largo plazo tiene poco uso, porque dadas las circunstancias de los tiempos modernos, éstos se acortan y lo que se hacía en dos o tres décadas, en la actualidad se realiza en una tercera o cuarta parte de ese tiempo, y esa planeación debe llevarse a cabo para que todos los sectores de la población reciban el beneficio de la misma.

El Estado tiene la obligación ineludible de planear sus actividades para el futuro, con el fin de que mediante la misma se haga el mejor uso de los recursos humanos, económicos y materiales en la realización de la actividad administrativa del Estado y este comportamiento en materia económica es aun más importante, ya que a través de una planeación adecuada puede llevarse a cabo el desarrollo y crecimiento de un Estado con la aplicación idónea de sus recursos y para ello se requiere de un conocimiento exacto de las circunstancias que se van a presentar en el tiempo de que se aplique la planeación proyectada, puesto que una equivocación en esta materia representa para el pueblo no solamente duda e incertidumbre sino carencia de recursos, pobreza y una inestabilidad de grandes proporciones, por lo cual al hacer la planeación siempre deberá tomarse en consideración todas las experiencias pasadas y aplicar con estricto rigor científico la metodología idónea que garantice el éxito de la planeación.

6.5. LA DEUDA PÚBLICA EN MÉXICO

Se entiende por deuda pública la cantidad de dinero que el Estado obtiene como préstamo de los particulares del país y de los particulares u organismos crediticios de otros países para ser pagada en forma periódica. La deuda pública de un Estado, es en consecuencia, deuda pública interna y deuda pública externa, también tiene esta característica de deuda pública externa la cantidad prestada para los particulares de un país, por particulares o instituciones de otro cuando el Estado participa como aval de los deudores.

Como es de sobra conocido corresponde al ejecutivo federal llevar a cabo, a través de la administración pública, las obras, servicios y toda la actividad que es necesario realizar para lograr la satisfacción de las necesidades colectivas. Para la satisfacción de tales necesidades, el Estado realiza también una actividad financiera que se divide en tres aspectos o períodos, el primero para llevar a cabo la recaudación de los ingresos del Estado, a través de las contribuciones que se han mencionado en páginas anteriores; la segunda, la administración de tales recursos económicos y el tercero, el ejercicio de los mismos. En tales condiciones, los recursos financieros mediante los cuales el órgano ejecutivo, como titular de la administración pública satisface el gasto público, provienen como ya se dijo a través de los recursos, de la venta de servicios que presta y produce el Estado, de la emisión de moneda y de la deuda pública interna y externa.

Por lo que se refiere a las contribuciones corresponde al órgano legislativo a través del Congreso de la Unión, la facultad de establecer las contribuciones como lo señala la fracción XXIX-A del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

"El Congreso tiene facultad: ...

XXIX-A. Para establecer contribuciones:

- 1º. Sobre el comercio exterior;
- 2º. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;
- 3º. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.
- 4º. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
- 5º. Especiales sobre:
 - a) Energía eléctrica.
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados.
 - e) Gasolina y otros productos derivados del petróleo.
 - t) Cerillos y fósforos;
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación.
 - j) Explotación forestal; y
 - g) Producción y consumo de cerveza",

"Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica".

Por lo que se refiere a la facultad de llevar a cabo lo relativo a la emisión de moneda, también es facultad del Congreso de la Unión, según lo determina la fracción XVIII del artículo 73 de la Constitución que se comenta y que a la letra dice: "Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas".

Respecto a la deuda pública es considerada como parte del patrimonio del Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas, criterio cuestionable, pues pienso que puede considerarse que la deuda pública es un recurso usado por el Estado para allegarse recursos financieros para la satisfacción de las necesidades colectivas, pero no debe ser aceptada como parte del patrimonio del Estado, ya que éste es como se le ha definido lo que el Estado tiene, convertible en dinero, para la satisfacción de las necesidades colectivas, pero no lo que el Estado consigue para el mismo fin, pues la deuda pública representa en sí misma una parte del pasivo del Estado.

En México el problema de la deuda pública externa se ha incrementado a partir del sexenio 1970-1976, a grado tal que en el siguiente alcanzó proporciones alarmantes que causaron serios problemas a la economía nacional y que al inicio del período presidencial 1982-1988 representó la posibilidad manifiesta de que México se declarara en mora respecto al pago de la deuda externa, por cuyo motivo en 1983, ante la posibilidad de dejar pagar los acreedores externos de México, renegociaron la deuda externa que fue reducida a aproximadamente a 80 mil millones de dólares de los 115 mil millones de dólares que se debía.

El incremento de la deuda pública como determinante del aumento del gasto público, obedeció entre otras causas al abandono de la tesis denominada *desarrollo estabilizador por el Presidente en turno y sus colaboradores, quienes concibieron un nuevo modelo de desarrollo que determinó lo expuesto y con ello el inicio del incremento de la deuda pública*. Algunos adversarios del último Presidente que sostuvo y aplicó la tesis expuesta, han manifestado que el movimiento estudiantil de 1968 representó una apertura a la libertad y otras cosas y que en lo económico también tuvo repercusiones favorables al hacer uso de su actitud crítica, pero la verdad es que la deuda pública se incrementó muy fuertemente. A partir de 1983 salvo unos períodos de receso, México ha cargado sobre sus espaldas y que agobia a la población mexicana un incremento de la deuda pública que a finales de 1996 andaba por la suma de 150 mil millones de dólares americanos

La deuda pública externa en México ha presentado los incrementos, que pueden juzgarse como más o menos razonables de 1958 a 1975, pero ya desmesurados de la fecha citada a 1999, como puede verse en los datos que a continuación se mencionarán:

Al iniciarse el período presidencial del Lic. Adolfo López Mateos en 1958, la deuda externa era de 798,005 miles de pesos y al concluir el mismo, en 1964, subió a 321'250,000 miles de pesos y seis años después, al concluir el siguiente período de gobierno, la deuda pública externa era de 666'062,500 miles de pesos, y en 1976 al final del período correspondiente, la deuda pública externa ascendía a 4'825'100,795.22 miles de pesos. Es decir, la deuda pública externa de México era, en 1958 de 798,005 miles de pesos mexicanos, 1964 de 25'700,000 dólares americanos, en 1970 de 53'285,000 dólares americanos y en 1976 de 307'527,138 dólares americanos.

Hasta el último de los períodos citados, el incremento de la deuda pública externa, aunque iba -en aumento, todavía ocupaba espacios razonables, pero de ahí en adelante el incremento de la misma ha sido de grandes proporciones a pesar de la reducción negociada que se llevó a cabo con los acreedores en 1983 aproximadamente. De esta fecha para acá los datos precisos de la deuda pública se han manejado con distintos parámetros, como lo es el de la deuda pública interna, la deuda consolidada, la deuda del Gobierno Federal y la de los organismos y empresas, por lo que se carece de datos precisos para saber con exactitud la situación real de la deuda pública externa de México, e inclusive de la interna.

Por todo lo expuesto y los problemas que ha vivido México en el aspecto financiero, considero que a la deuda pública externa sólo debe recurrirse eventualmente y que además se tenga la certidumbre de pagar oportunamente no solo los intereses de la misma, sino también la deuda principal, aun cuando debe reconocerse que la deuda externa no es la única causante de los problemas financieros de un país y que bien puede considerarse como causa o efecto de esos problemas.

6.6. ADMINISTRACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA EXTERNA

La administración de la deuda pública externa está representada por la actividad del Estado a través de los órganos correspondientes para establecer un vínculo entre la administración pública y sus finanzas con la contratación del crédito externo y la negociación del mismo en sus diferentes etapas.

La interrelación que se presenta en la actualidad con los nuevos métodos y procedimientos utilizados por los sistemas bancarios internacionales determinan que los procedimientos que se siguen al respecto sean analizados desde distintos puntos de vista. En primer lugar, para determinar si la banca internacional representa o no un punto de apoyo para el crecimiento y desarrollo de los países que para lograrlo necesitan de créditos internos, porque la capacidad económica de sus connacionales no les permite constituirse en sólidos acreedores del Estado. También es importante precisar si la internacionalización de la banca o propiamente la banca internacional representa un punto que pueda vulnerar la soberanía de los Estados que requieren del servicio de crédito exterior.

Es obvio que en virtud de la importancia que tiene la contratación de deuda pública externa, ésta se lleva a cabo mediante la intervención del órgano ejecutivo.

6.7. INVERSIÓN EXTRANJERA

Está claramente demostrado que el patrimonio del Estado, convertible en dinero tiene como finalidad que éste pueda cumplir con los fines que históricamente el hombre le ha asignado y que realiza, o debe realizar eficiente o satisfactoriamente.

Sucede con frecuencia que el patrimonio del Estado no le proporciona a éste los recursos necesarios para satisfacer las necesidades de su población, dado el incremento de éstas y el elevado costo de los servicios públicos.

Los Estados a través de la historia han utilizado o seguido tres estrategias o caminos cuando carecen de recursos propios para afrontar su problemática socio-económica: *el primer camino ha sido el de emitir papel moneda, o sea billetes de banco, para aumentar el circulante, sin que éste tenga el respaldo legal y monetario que exige la emisión de papel moneda.* Este recurso que puede ser el más fácil es, al mismo tiempo, el más peligroso por los problemas que acarrea, partiendo de la base de hacer creer que hay abundancia de dinero, pero que en breve tiempo se descubre la falsedad y el aspecto negativo de este comportamiento, por lo cual y en virtud de los múltiples problemas que provoca ya casi ha sido rechazado en forma general. *El segundo camino que se ha seguido para la realización de obras y prestación de servicios cuando el Estado carece de recur-*

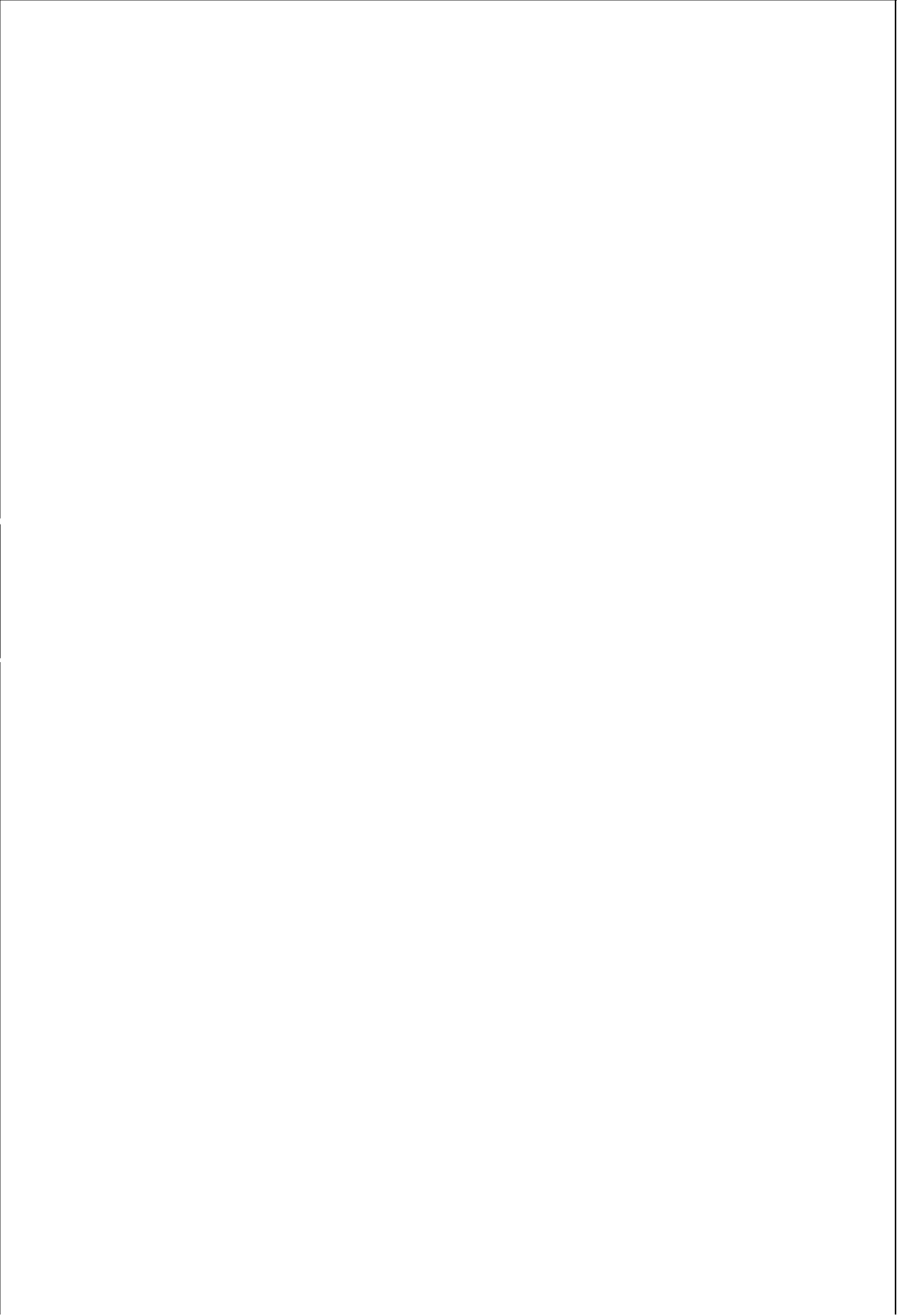
Los propios es el de recurrir a la deuda pública tanto interna como externa. Con esta medida se pone en riesgo inclusive la soberanía nacional, puesto que los Estados y bancos internacionales prestan dinero al deudor siempre y cuando garantice cumplir con las normas y requisitos que la propia institución crediticia determina unilateralmente, de esta manera cuando se abusa del crédito el riesgo y el peligro del deudor es grande, en virtud de que el servicio de la deuda externa tiene progresivamente un costo más elevado, y la presión es muy fuerte sobre los Estados deudores. *El tercer camino o estrategia al que recurre un Estado sin recursos, para realizar sus obras y servicios es el de recurrir a la inversión extranjera.* Este camino es el menos peligroso cuando el inversionista utiliza su capital para incrementar los bienes de la riqueza nacional, es decir, cuando hace inversiones directas para incrementar la producción y la comercialización de la misma y cuando su proyecto determina en virtud del incremento de la producción el aumento de empleos. De esta manera, cuando el inversionista extranjero traslada a México su capital o parte de éste, para invertirlos en empresas de producción que generan empleos, incrementa el índice de la riqueza nacional, la inversión extranjera mencionada debe considerarse como saludable por el bienestar social y económico que determina. En cambio, la inversión extranjera a corto plazo, que consiste en la compra de documentos de crédito que emite el gobierno mexicano a 28, 60, 180, 365 días, especialmente los primeros son totalmente negativos para la economía nacional mexicana, pues en primer lugar sólo permanecen en ésta cuando la tasa de intereses que se les paga es elevada y consecuentemente atractiva, pero cuando estas tasas de interés bajan o existe un problema social que determina cierta inseguridad, inclusive en el aspecto económico, éstas inversiones salen del país, dejándolo en una situación crítica, pues de un momento a otro se ahuyentan del país que pierde así, inmediatamente, recursos, que si bien no eran propios sí les servían para resolver aunque fuera transitoriamente sus necesidades.

El día 9 de marzo de 1973 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

El 16 de mayo de 1989, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera.

En la última década, la Ley para regular la inversión extranjera en México fue la Ley de Inversión Extranjera, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de diciembre de 1993, el artículo 1º de dicha ley, establecía que la misma "es de orden público y de observancia general en toda la República. Su objeto es la determinación de reglas para canalizar la inversión extranjera hacia el país y propiciar que ésta contribuya al desarrollo nacional del país".

Los ordenamientos jurídicos mencionados forman parte del marco jurídico de la inversión extranjera en México, independientemente de que en todo caso el marco jurídico respectivo está determinado por las leyes correspondientes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



CAPÍTULO VII

TÉCNICAS Y PROCESOS BÁSICOS DE LA ADMINISTRACIÓN

SUMARIO: 7.1. El proceso decisorio en la administración pública.-7.2. Metodología y técnicas de la investigación para la organización de la administración pública.-7.3. La información documental en el ámbito de la administración pública. Centros de documentación.-7.4. Manuales administrativos, Circulares, Decretos y Acuerdos.-7.5. La modernización de la administración pública. El enfoque sistemático de la administración.

7.1. EL PROCESO DECISORIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Antes de hacer un comentario sobre el proceso decisorio en la administración pública, se debe recordar que el acto administrativo según su contenido se clasifica en: a) *actos preliminares o de procedimiento*, b) *actos de decisión o resolución* y e) *actos de ejecución*, y que a través de los segundos, se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares, y así se advierte que por medio de la concesión, la autorización, el permiso, decomiso, requisición, la expropiación, etc., se realiza el cambio de las situaciones jurídicas de los particulares.

Hago la aclaración que el *proceso*, como principio básico de la Administración Pública, fue abordado en el Capítulo IV de este libro y en algunos otros apartados del mismo.

Los actos de administración, que materializan a la actividad administrativa y que no están sujetos al rigorismo del acto administrativo, con el que no debe confundírseles, tienen sin embargo, un proceso de decisión, el cual es concebido como un conjunto de actos encaminados a formular la selección para la toma de decisiones basados en los criterios que establecen dos o más opciones, y que son los criterios de alternativas y probabilidades. De acuerdo con lo expuesto, el proceso de decisión de la administración pública, está relacionado con un problema planteado y que es de naturaleza personal o colegiada.

La naturaleza del proceso decisorio en la administración pública, consiste que para tomar la decisión correspondiente, se deben seguir los pasos o fases del mismo, determinando las distintas alternativas para optar por la mejor de ellas, que puedan ser ejecutables. *El acto de administración; difiere del acto administrativo, en varios aspectos importantes del mismo, aun cuando en algunos tiene cierta relación con él.*

Los teóricos de la administración sostienen que el proceso decisorio tiene cinco fases, que son: 1) *Definición del problema*, que determina una solución favorable, 2) *Análisis del problema*, para determinar sus causas y efectos, 3) *Desarrollo de alternativas de solución*, 4) *Elaboración de las soluciones o decisiones*, y 5) *Ejecución de las alternativas*, a través de la ejecución de la decisión adecuada.

Al adoptar una decisión, debe tomarse en consideración las alternativas existentes, determinar lo deseable, lo factible, lo adecuado y lo posible, a efecto, de que la toma de decisión sea la correcta.

Con frecuencia sucede y debe suceder que la decisión sea programada, pero en ocasiones se toma otra que tal vez no sea la normal, pero que la determinan las circunstancias.

Para la toma de decisiones adecuadas, los titulares de la administración pública en los tres niveles de gobierno mencionados cuentan además de sus órganos inferiores, con dependencias de consulta, no solamente especializados sino en términos generales altamente calificadas, que hacen un análisis exhaustivo del problema, tomando en consideración todos los factores mencionados, así como los de conveniencia y oportunidad proporcionándole al ejecutivo del que dependen todo el material indispensable para la toma de una decisión adecuada.

El marco jurídico del proceso decisorio está determinado por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que establece el principio de legalidad, que sostiene que todo acto de autoridad, *que significa la toma de una decisión, debe estar expresado en un mandamiento escrito, de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento* y por las leyes administrativas de la materia.

7.2. METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE LA INVESTIGACIÓN PARA LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La metodología es la parte de la Lógica que estudia a los métodos, de aquí que también sea conocida con el nombre de Lógica Metodológica y que se refiere al conjunto de procedimientos y caminos que se deben seguir para llevar a cabo la investigación realizada y, consecuentemente, lograr los propósitos buscados.

En el caso de la administración pública se debe actuar con estricto apego a la metodología para lograr que las investigaciones sobre la organización de la administración pública proporcionen el bienestar de la colectividad que debe buscarse como contenido de la propia administración pública, por tanto se constituyen en instrumentos indispensables que permitan analizar y hacer los diagnósticos respecto a las estructuras y procedimientos relacionados con el comportamiento del hombre en el complejo ámbito de la administración pública, por lo cual se debe tener siempre como marco de referencia los procedimientos que señala la lógica para tal efecto. En el ámbito de la admi-

nistración pública Gustavo QUIROGA LEOS sostiene que el marco de referencia metodológica debe contener los siguientes pasos:

- "1. El planteamiento del problema y la determinación de las causas que lo originan.
2. Recopilación de información en organización y métodos, mediante las técnicas documentales y de campo.
3. Análisis e interpretación de la información sobre organización y métodos, con auxilio de las técnicas de investigación administrativa.
4. Presentación de soluciones del problema administrativo.
5. Aplicación de la metodología y técnicas de investigación administrativa en la formulación de manuales administrativos. Esta metodología corresponde al cuerpo de estudios y trabajos que debe realizar el analista de organización y métodos'.Y

El planteamiento del problema consiste en definir y ubicar el problema con su marco de referencia teórico, terminológico, entendiendo que el citado planteamiento comienza con una interrogante sobre la realidad, posteriormente se precisa su ubicación en el tiempo y en el espacio, se determina su naturaleza y se estructuran las preguntas esenciales. El segundo paso del marco de referencia metodológico está comprendido por la información recopilada, bien sea a través de las técnicas documentales y/o de campo; con la información mencionada se procede a realizar con el auxilio de las técnicas de la investigación administrativa y la metodología el análisis e interpretación de la información, con cuyos resultados se obtienen las posibles soluciones del problema. La metodología y las técnicas de investigación administrativa se establecen en manuales administrativos y en algunas ocasiones en circulares.

El problema real de la administración pública no solamente está comprendido en los aspectos formales o metodológicos que se han mencionado, sino que los diagnósticos y planteamientos del problema sean obtenidos plenamente en el ámbito de la naturaleza de la administración pública, desligándole de propósitos políticos que llevan temporalmente a los administradores o a sus consejeros políticos a seguir conductas administrativas que no siempre son las adecuadas, que consecuentemente representan un desgaste administrativo en perjuicio de los administrados y al efecto debe tomarse en consideración que a partir de 1970 se sostuvo en México que la modernización administrativa consistía en el crecimiento de la administración pública paraestatal federal, con imitaciones en el ámbito de las entidades federadas, e inclusive de los municipios, y a finales de la década de los ochenta, o sea, a partir de 1985 se empieza a abandonar la práctica del desarrollo de la administración pública paraestatal, comenzándose a

⁵⁸ Gustavo QUIROGA LEOS, *Organización y Métodos en la Administración Pública*, 3ª reimp., Editorial Trillas, S. A. de C. V., México, 1994, pág. 139.

vender a los particulares diversas empresas paraestatales, y cuyo comportamiento se aceleró al empezar la última década del siglo XX, en donde se dice que la excelencia de la administración pública consiste en la reducción al mínimo de la administración paraestatal, con el consiguiente fortalecimiento del sector privado. Esta realidad que está viviendo México con avatares y crisis monumentales, obligan a pensar que los administradores o los políticos que han formulado sus esquemas y estructuras administrativas se han equivocado en forma lamentable, bien sea por ignorancia, por indolencia o por no atreverse a contradecir los proyectos del titular del ejecutivo, o de quienes ejercen notoria influencia sobre el mismo.

En el ámbito del marco jurídico de la administración pública se corrobora lo expuesto y seguramente bastará citar un solo ejemplo para comprobar lo dicho. La Ley Orgánica de las Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1958, que derogó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 7 de diciembre de 1946 y a su reglamento, creó la Secretaría de la Presidencia con facultades para programar y planear el desarrollo nacional en los términos de las siete fracciones de su artículo 16. La ley mencionada fue abrogada mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976, y que en su artículo 26 estableció la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyas facultades estaban establecidas en las XIX fracciones de la propia ley que obviamente representó un avance en la organización y estructura de la administración pública federal.

7.3. LA INFORMACIÓN DOCUMENTAL EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CENTROS DE DOCUMENTACIÓN

Para determinar lo que es la información documental en el ámbito de la administración pública, se requiere precisar tres elementos sustanciales, a saber: ¿Qué es información?, ¿Qué es documental? y ¿Qué es ámbito de la documental pública?

Para]. B. WELLISH citado por Jorge CABRERA BOHÓRQUEZ la información es: "Lo que reduce la incertidumbre; lo que ayuda en la toma de decisiones. Puede existir en forma de datos, en libros, computadores, gente, archivos y miles de otras fuentes. Pero esas fuentes tienen que ser consideradas simplemente como datos en bruto hasta que no son utilizados para resolver incertidumbres. Lo que solemos llamar información, con frecuencia es solamente un acervo de datos que no se convierten en información sino hasta que no son utilizados por alguien para lograr un propósito específico".⁵⁹

⁵⁹ Varios autores. Jorge CABRERA BOHÓRQUEZ, *La Actividad Documental en Materia de Administración Pública*, Praxis 63, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, México, 1984, pág. 12.

En efecto la información consiste en recabar todos y cada uno de los datos contenidos en libros, archivos, testimonios, computadores y otros muchos medios que permiten allegarse datos de conocimiento necesarios para tomar la decisión adecuada en un caso determinado.

La palabra documentación viene del sustantivo documento, que a su vez procede del latín *documentum-sdocere*- que significa enseñar, por tanto es todo aquello que transmite. S. C. BRADFORD, citado por Jorge CABRERA BOHÓRQUEZ afirma que "documentación es el arte de coleccionar, clasificar y hacer inmediatamente accesibles los tipos de actividades intelectuales" [U? Para]. H. SHERA la documentación "es una parte del concepto de organización bibliográfica cuya finalidad es la canalización de los documentos gráficos del conocimiento humano hacia sus usuarios, cualquiera que sea la finalidad y en todos los niveles del saber, a fin de maximizar la utilización social de todos los documentos de la experiencia humana"; y añade, "la documentación se limita al mundo de los humanistas y científicos y su propósito es aproximar todas las actividades intelectuales que sirven de documentos gráficos de los conocimientos y todos los servicios intermedios que transmiten el material documental del estudioso-productor al estudioso-consumidor". Para Neal HARLOW expresa que "la palabra documentación con la cual podemos estar poco familiarizados en el sentido en el que se emplea hoy en día, es un término general y amplio, como biblioteconomía, y puede, realmente, ser incluido en la misma familia de la que ésta es miembro". Para BRIET, "el material de la documentación está formado por todos los índices concretos o simbólicos, conservados o nuevos, que sirven para presentar, reconstruir o probar un fenómeno físico o intelectual". Para DITMAS, "define a la documentación como el sector de la bibliografía en que la principal preocupación es el perfeccionamiento de los medios para la utilización activa de los documentos del conocimiento humano, en oposición a su custodia".v!

L. N. MALCLES clasifica a los documentos en cuatro grupos principales:

1. Documentos gráficos: que incluyen la información escrita (manuscritos y los impresos. Los primeros son estudiados por la paleografía y son conservados en archivos; los segundos, constituidos por textos tipográficos, pertenecen exclusivamente al dominio de la bibliografía;

2. Documentos iconográficos: constituidos por los retratos, diseños, grabados, fotografías, planos, cartas geográficas, ilustraciones, cuadros, etc;

3. Documentos plásticos y metálicos: sellos, monedas, medallas y todos los objetos en relieve sobre metal, yeso y plásticos en general; y

4. Documentos fónicos: discos, cintas magnéticas, etc."62

⁶⁰ Varios autores. Jorge CABRERA BOHÓRQUEZ, *Oh. rit.*, pág. 15.

⁶¹ Varios autores. Jorge CABRERA BOHÓRQUEZ, *Ob. cit.*, pág. 16.

⁶² Varios autores. Jorge CABRERA BOHÓRQUEZ, *Oh. cit.*; pág. 17-18.

MOLLER, dijo que "una de las tareas más importantes de la documentación es ofrecer una visión panorámica de los progresos del saber humano, haciendo más fácil el acceso del material necesario, tanto para científicos como también para los interesados en economía y técnica" y según TAUBE dice que: "documentación es un complejo de actividades necesarias para la comunicación de informaciones especializadas, incluyendo la preparación, la colección, el análisis, la organización y la distribución de los documentos gráficos del conocimiento humano".⁶³

En tales condiciones, la documentación surge como una técnica globalizadora de la biblioteconomía y archivonomía, de aquí se infiere la importancia que la materia tiene en el ámbito de la administración pública, concibiendo a la documentación como una especialidad que nos proporciona la posibilidad de seleccionar, analizar de una manera dinámica, uniforme y sistemática todos los tipos de material bibliográfico para ponerlos a disposición de la administración pública en este caso.

"Con respecto a la comunicación en la administración pública, Langrod GEORGES, dice que "son aquellos documentos internos que dan cuenta de la historia y de las actividades de las dependencias e instituciones de la administración pública que ayudan a tener información documental necesaria para aquellos que toman decisiones". De esta manera tenemos que documentación administrativa será el conjunto de los documentos de base necesarios para el funcionamiento de un servicio".

"Paul OTLET, definió a la documentación administrativa como "el conjunto de operaciones documentarías y los propios documentos que informa a los agentes de la administración pública y les permite, en cualquier circunstancia, tomar decisiones con conocimiento de causa". Yañade: "el mismo modo que una fábrica elabora productos, la administración pública elabora documentos, con la diferencia de que en una fábrica ese es su fin, mientras que en la administración su fin es la acción administrativa que no puede ser ejercida si no es acompañada de documentos".⁶⁴

En la actualidad la documentación se ha convertido en una eficaz herramienta del Estado y consecuentemente de la administración pública que le permite llevar a cabo el registro de actos y hechos administrativos impresos en papeles y documentos para tener la información adecuada de lo que sobre el particular ha sucedido en el pasado y tomar de los mismos el producto de las experiencias positivas, de tal manera que la documentación se considere como la colección, almacenamiento, clasificación, selección, disseminación y utilización de toda la información que pueda utilizar en su caso la administración pública.

⁶³ Varios autores, Jorge CABRERA BOHÓRQUEZ, *Ob. cit.*, pág. 18.

⁶⁴ Varios autores, Jorge CABRERA BOHÓRQUEZ, *Ob. cit.*, pág. 21.

Es tanta la importancia de la documentación que actualmente ya se le considera generadora de las ciencias conocidas con el nombre de *ciencias de la información*. Para DRYFUSS, uno de los creadores de la palabra informática es un tratamiento automático racional que se divide en:

1. Informática formal o analítica, que busca los algoritmos más adecuados para el tratamiento de la información;
2. Informática sistemática o lógica, que estudia la estructura de los sistemas de información, incluyendo los ordenadores y los operadores que controlan su funcionamiento;
3. Informática física o tecnológica, que analiza los componentes electrónicos que entran en la realización material de los sistemas de información, incluyendo a groso modo lo que se llama *hard-ware*;
4. Informática metodológica, que examina los métodos de programación y exploración de los ordenadores y otros equipos cibernéticos, equivaliendo también a groso modo lo que se llama *software*; y
5. Informática aplicada, que estudia los sectores donde se puede aplicar el proceso automático y racional de la información".⁶⁵

El primer antecedente respecto a la recopilación de la información testimonial en México Colonial, está constituido por el Archivo de la Secretaría del Virreinato del primer gobierno virreinal en México, que posteriormente se llamó Archivo General del Reino, que después fue conocido con el nombre de Archivo General de la Nación y como Archivo General y Público de la Nación. Este archivo es considerado como el primer organismo oficial de la materia, y casi al mismo tiempo se establecieron las bibliotecas eclesiásticas y las particulares de personas de la alta aristocracia. Al inicio de la época independiente a partir de la vigencia de la Constitución de 1824, se crearon bibliotecas en las entidades federadas, e inclusive en los municipios, los cuales recopilaron documentación histórica de la época del virreinato.

La llegada del maestro Justo Sierra a la Secretaría de Instrucción Pública durante el final de la dictadura porfirista se llevó a cabo un importante apoyo en el incremento de los documentales y bibliográficos, que se aumentó en la época postrevolucionaria quedando tales tareas y archivos bajo la responsabilidad de la Secretaría de Educación Pública y de la Universidad Autónoma de México, posteriormente el Archivo General de la Nación pasó a formar parte de la Secretaría de Gobernación y tiene dentro de sus facultades la de resguardar la riqueza bibliográfica e histórica de México, y que sirve como dato importante, y medio de información para que los particulares funden debidamente sus peticiones cuando pueden hacerlo porque las mismas tienen apoyo histórico, y para que las autoridades las consideren para tomar las decisiones en los asuntos de su competencia.

⁶⁵ Varios autores Jorge CABRERA BOHÓRQUEZ, *Ob. cit.*, pág. 25.

7.4. MANUALES ADMINISTRATIVOS, CIRCULARES, DECRETOS y ACUERDOS

El manual, es un documento en el cual los superiores jerárquicos dan a sus inferiores una serie de orientaciones e instrucciones para la mejor marcha de la administración pública, y en ellos pueden estar contenidos uno o varios acuerdos o decretos, que son actos decisorios de las autoridades que formulan los manuales.

Las circulares, son comunicaciones dirigidas por el superior jerárquico a sus subordinados, para hacerles saber las determinaciones tomadas en la secuela de la fase administrativa, pero que no deben tener repercusión hacia los administrados, especialmente para que no se violen sus derechos y se expiden con propósitos internos de la administración para uniformar criterios, regular y establecer las modalidades en la marcha de la administración pública. Por regla general, aclaran el contenido controvertido o dudoso de algunos textos legales, son de carácter material, pero pueden tener alcances jurídicos, pero nunca deben afectar los derechos de los administrados. La administración no debe abusar del uso de las circulares.

Respecto a las circulares, la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis jurisprudencias número 40, Segunda Sala, Jurisprudencia de 1917-1965 dice: *"Las circulares no pueden ser tenidas como ley, y los actos de las autoridades que se fundan en aquellas, importan una violación a los artículos 14 y 16 constitucionales"*. Esta tesis se refiere a los actos externos de las autoridades administrativas que pretenden fundar sus resoluciones en las circulares, es decir, el acto de la administración pública de carácter externo, que se funda en una circular y afecte la esfera jurídica de los particulares, es anticonstitucional.

Tanto los manuales como las circulares tiene como contenido varios actos decisorios de la autoridad consistentes en acuerdos o decretos.

Los decretos y acuerdos, son determinaciones dictadas por los órganos superiores de la administración pública, cuya finalidad es mejorar la realización de la función administrativa, dando al personal que labora en la misma la orientación debida para el adecuado cumplimiento de sus funciones. La naturaleza jurídica de los decretos y acuerdos, consiste en que no producen efectos hacia el exterior de la dependencia, es decir, sus efectos no deben trascender a los administrados, causándoles algún perjuicio.

Los decretos son actos decisorios de las autoridades administrativas que permiten la continuación del proceso administrativo, para llegar finalmente al proceso decisorio. Los acuerdos, en cambio, son actos decisorios de la autoridad administrativa resolviendo alguna etapa del proceso de decisión, es decir, es una resolución administrativa que va más allá de la continuación del trámite respectivo.

Se puede afirmar, que los manuales administrativos y las circulares, por medio de los cuales se expresan los decretos y acuerdos, sólo producen efectos en el régimen interno de las dependencias adminis-

trativas, pero no pueden producirlos en perjuicio del administrado y respecto a la técnica jurídica de su elaboración se debe afirmar que siempre deben acatar el principio de legalidad y las leyes reglamentarias correspondientes, pues, aun cuando por regla general sus consecuencias no trascienden de las dependencias gubernamentales, al elaborarlos se debe ser respetuoso de tal principio, puesto que, su finalidad es solamente de carácter interno para agilizar la administración pública, para interpretar los preceptos legales que puedan tener alguna duda y para uniformar el criterio de los órganos de la administración.

7.5. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. EL ENFOQUE SISTEMÁTICO DE LA ADMINISTRACIÓN

Desde hace varias décadas se ha insistido mucho en la modernización de la administración pública, queriendo decir con ello que se debe hacer un esfuerzo razonado para dotar a la administración pública de todos los elementos indispensables para que ésta pueda realizarse de la manera más efectiva, como la acción del Estado en beneficio de su población, es decir, de los administrados. Para lograr la optimización de la acción del Estado convertida en administración pública se requiere de varios elementos. En primer lugar el elemento jurídico, puesto que en un Estado de derecho la actividad administrativa siempre debe llevarse a cabo bajo un régimen jurídico, en consecuencia, se requiere de una sede de ordenamientos legales para lograr que la acción estatal que se comenta cumpla cabalmente con los requerimientos de una sociedad que evoluciona en virtud del avance científico y tecnológico que la sustenta.

A partir de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado promulgada el 29 de diciembre de 1958, se inició en realidad un proceso de la administración pública que tiene como punto de partida la ley que se menciona, sin embargo, esto no quiere decir que anteriormente no se hayan hecho aportaciones importantes en esta materia, pues aun cuando es poco conocida y estudiada la administración pública federal, estatal y municipal anterior a la vigencia de la ley en cita, existen testimonios importantes que son muestra inequívoca de la preocupación de algunos gobernantes mexicanos para dotar al ejecutivo de los instrumentos normativos idóneos para ser más eficaz y eficiente la administración pública, independientemente de que como ya se expresó, la primera de las leyes citadas derogó a la Ley Orgánica de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 y a su reglamento.

En la tendencia que muestran la mayoría de los teóricos de la materia, al abordar el tema de la centralización administrativa se advierte la existencia de varias etapas. La primera que comprende a los períodos regidos por las **Leyes** de Secretarías y **Departamentos** de Estado de 1946 y 1958; la segunda comprendida de 1970 a 1976, que aun se

aplicó dentro de la vigencia de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958; la tercera, que comprende el período de 1976 a la época en que se realizaron las reformas más trascendentes a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, y la cuarta, que abarca de la época en que se plasmó la sectorización como punto importante para llevar a cabo una modernización administrativa, agrupándose en torno a una Secretaría que forma parte de la administración centralizada, varios organismos paraestatales que realizan funciones afines o de relación con las de la Secretaría que encabeza el sector correspondiente. De este modo se habló del sector económico, del sector educativo, del sector de seguridad pública, del sector agropecuario, etc.

Considero que para tener una mejor y más justa comprensión de este fenómeno al que han llamado modernización administrativa, es menester hacer una separación de la administración centralizada y de la paraestatal, independientemente de que para los fines de la sectorización se vincularon como ya quedó expuesto.

Respecto a la modernización de la administración centralizada, se puede afirmar que ésta ha sido comprendida o interpretada a través de las apariciones o desapariciones de Secretarías de Estado, del cambio de sus denominaciones o de las atribuciones que tienen, han tenido o se agregan o quitan. Pero en esencia puedo afirmar que este aspecto de la administración pública federal centralizada no contiene verdaderos avances evolutivos y que no siempre la aparición o desaparición de algunas Secretarías se ha llevado a cabo bajo las bases estrictas de lograr una mejor administración pública, sino por algunas otras razones, inclusive, de índole política. Lo mismo se puede afirmar del cambio de los nombres de las Secretarías o del cambio en el contenido de sus atribuciones, o de éstas mismas, pues de una u otra forma bien la realice una Secretaría u otra con el nombre que sea son actividades que realiza el Estado como contenido de la administración Pública. Lo que sí debe quedar claro es que todos los cambios citados deben obedecer a la prestación idónea de los servicios públicos, al ejercicio de las atribuciones del Estado a través de la función administrativa, ya evitar la duplicidad de actividades, y el desperdicio de recursos o el descuido de algunas tareas importantes. Sin embargo, no se puede menospreciar en forma genérica los proyectos, planes y programas que han realizado los administradores públicos para hacer, con las tareas serialadas, una mejor administración pública capaz de dar las respuestas adecuadas a los requerimientos de una sociedad que evoluciona.

En relación a la modernización de la administración paraestatal debe encuadrarse con un sentido absoluto de honestidad, con la convicción de que cuando se amplía, disminuye o suprime una parte de esta forma de la administración pública Federal, se lleve a cabo con el convencimiento de que así debe ser, sin mezclar tal comportamiento

to con las ideas de que en cualquiera de los tres aspectos citados, se hace para modernizar a la administración pública, como ha sucedido con frecuencia, pues al crearse empresas paraestatales se afirmó que era para llevar a cabo la modernización de la administración pública y al disminuirlas o suprimirlas, la afirmación fue en el mismo sentido: para la modernización de la administración pública. En el caso debe tenerse presente que los cambios se dan en virtud de las tesis estatista, intervencionista o liberal que sustentan los Estados, que varían, inclusive, dentro de sus propios fundamentos constitucionales o con una pequeña variación de ésta, mediante la reforma correspondiente. De esta manera se advierte que el Estado estatista es propietario de muchos bienes y cuya ideología, determina, inclusive, que en el mismo existan varias empresas estatales y algunas paraestatales. Este fenómeno se presenta también en los Estados intervencionistas y muy poco en los liberales. Lo anterior significa que poco o nada tiene que ver la modernización con el incremento, disminución o desaparición de empresas paraestatales, como frecuentemente se ha afirmado, sino única y exclusivamente como expresión de la ideología estatal, e inclusive del pensamiento de los gobernantes en turno.

En México, como ya se afirmó se ha abusado de llamar modernización administrativa a los cambios que se han presentado en función de pasar del contenido de una tesis a otra.

La verdadera modernización administrativa será una realidad cuando los administradores cumplan en plenitud con sus funciones en beneficio de los administrados, para que todo esfuerzo se lleve a cabo en beneficio de éstos y se utilice la ciencia y la tecnología para servir al gobernado y no solamente para causarle problemas y molestias, cuando el costo de la administración pública sea menor, y se utilicen los recursos de la administración de manera óptima, para que se manejen con plena honestidad y transparencia, y cuando al realizar la administración pública sus titulares y demás funcionarios solo piensen en servir y no en servirse de la administración.

En alguna parte de este libro ya afirmé las bondades que presenta la desconcentración, que con un costo muy bajo ofrece al administrado un mejor servicio y una reducción de gastos y molestias.

El enfoque sistemático de la administración

Para el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, *sistema* "es un conjunto de reglas o principios sobre una materia enlazados entre sí" y en segunda acepción, "es el conjunto de cosas que ordenadamente enlazadas entre sí contribuyen a determinado objeto", se define también como un todo organizado o complejo; un conjunto o combinación de cosas o partes que forma un todo unitario o complejo. Considero que el sistema es un conjunto de conocimientos lógicamente ordenados que tienen un objeto, un fin y un método propios.

Respecto a la teoría de los sistemas Ludwig VON BERTALANFFY, dice: "En este sentido, la teoría de los sistemas, es ante todo un campo matemático que ofrece técnicas, en parte novedosas y muy detalladas, estrechamente vinculadas a la ciencia de la computación, y orientando más que nada por el imperativo de vérselas con un nuevo tipo de problema".⁶⁶

La administración pública o privada, es un sistema, un todo, es decir, un conjunto integrado por recursos humanos, materiales y financieros, que a través de sus procedimientos operan en un ámbito determinado, teniendo como objetivo alcanzar los mejores índices de eficiencia.

La Teoría General de los Sistemas es aplicable en muchos aspectos a las Ciencias Sociales, como lo sostiene Ludwig VON BERTALANFFY, y esto es ya casi universalmente reconocido, desde que se comprobó y aceptó que al lado de las ciencias de la causalidad, existen, como tales, las ciencias sociales, de la finalidad o teleológicas, con validez propia. El autor citado advierte que la propia Historia tiene un contenido o finalidad buscados, o sea que los hechos históricos no se dan sin sentido. Esta nueva concepción de la Historia se inicia a través del pensamiento de Juan Bautista VICO, expuesto en su obra "*Principi di una scienza nuova*", Principios de una Ciencia Nueva, por lo cual se le considera como el fundador de la filosofía de la historia.

La teoría general de los sistemas se ha aplicado exitosamente en todas las ciencias sociales, como la Sociología, la Política, la Economía, la Administración, etc. En esta última se advierte la presencia o necesidad de los sistemas, por lo siguiente: la organización, que es un proceso básico de la administración, requiere de un orden, tiene una variedad de interacciones, e interdependencia entre los elementos que forman la organización, pero a su vez, existiendo cada parte como unidad, en la esfera de recursos humanos, materiales y financieros, que forman a su vez un todo; es decir, la administración que se le considera como una unidad, compuesta de varias partes, pero que unidas forman un nuevo ser con objetivos determinados, que es la búsqueda y consecución de la eficiencia, para que se eviten desgastes inútiles, y se logre, por el contrario, resultados óptimos.

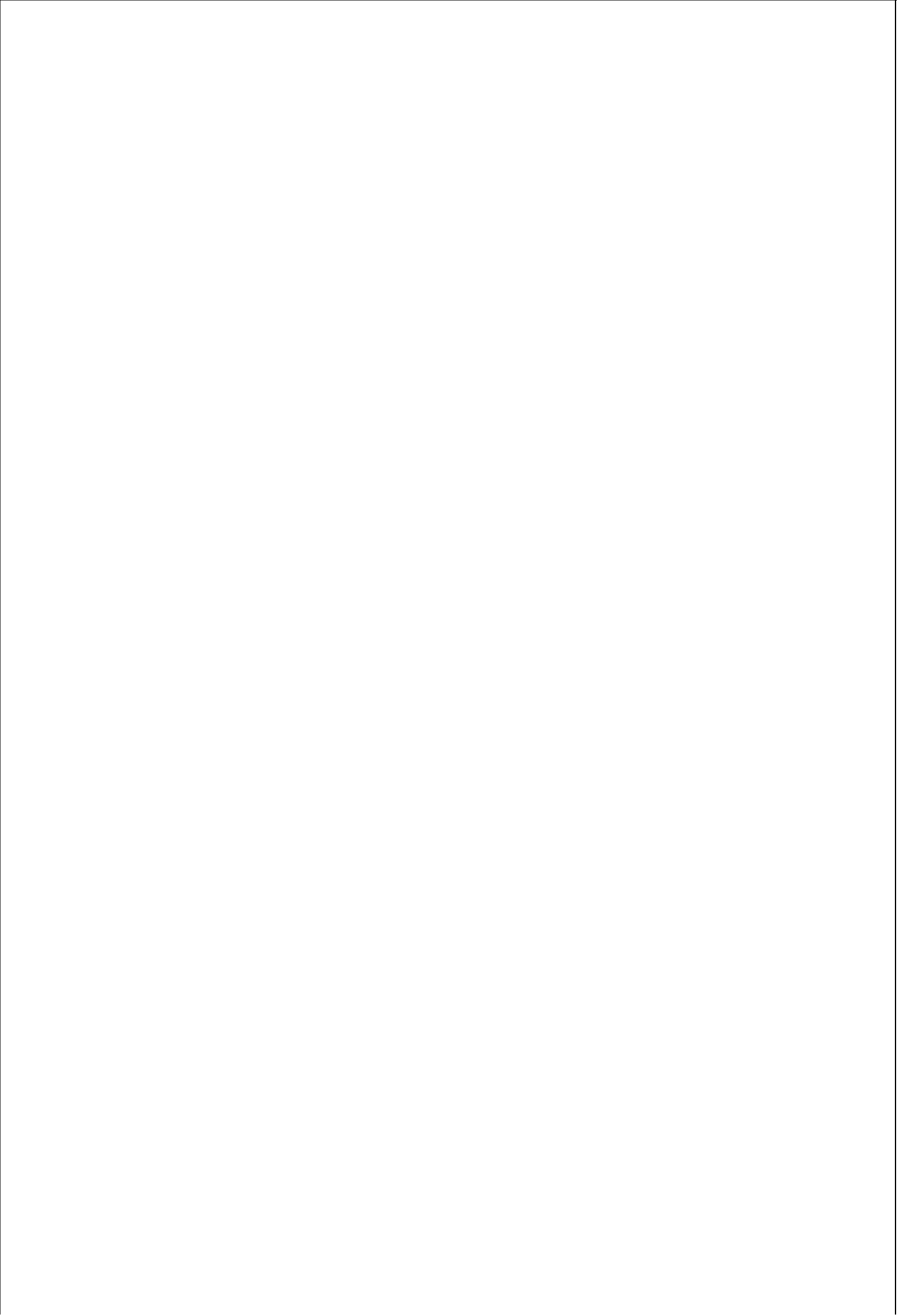
De acuerdo con lo expuesto, un sistema administrativo tiene los siguientes componentes:

- a) *Un Objetivo*. Es la finalidad de la administración, que en el caso de la pública consiste en la satisfacción adecuada de las necesidades colectivas. En la privada es la elaboración de los satisfactores de mejor calidad, al más bajo costo.
- b) *Insumes*. Recursos humanos, materiales y financieros. Indispensables tanto en la administración pública como en la privada.

⁶⁶ Ludwig VON BERTALANFFY, *Teoría General de los Sistemas*, Prefacio. Fondo de Cultura Económica. México. 1993, pág. VII.

- c) *Producto*. Es la actividad de la administración pública transformada en servicios públicos o a través del beneficio colectivo, o el producto elaborado por una empresa con la participación de los elementos que la forman.
- d) *Proceso*. Es la secuencia de etapas que son necesarias para lograr la transformación de los elementos que la forman.
- e) *Personal*. Son los seres humanos que realizan la transformación de los otros elementos, siguiendo los pasos que señala el proceso a fin de alcanzar el objetivo propuesto.
- f) *Medio Ambiente*. Está constituido por los factores físicos, psicológicos y sociales en los que se desarrolla la organización.

El enfoque sistemático de la administración, es condición indispensable para el éxito de la misma, puesto que en los tres elementos o recursos de la organización, humanos, materiales y financieros, se requiere del mismo, para optimizar los sistemas relativos al personal, a las adquisiciones del material, almacenamiento del mismo, y su distribución, debiendo tener siempre la información más precisa que cada caso requiere.



CAPÍTULO VIII

ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

SUMARIO: S.1. Marco jurídico de la administración pública federal.- 8.2. La administración pública federal centralizada.-8.3. La administración pública federal desconcentrada.-8.4. La administración pública federal paraestatal\ A) *La descentralización pública por región.* B) *La descentralización pública por servicio.* C) *La descentralización pública por colaboración.* D) *La empresa de participación estatal. Naturalezajurídica de la empresa pública. Evolución y control de la misma.* E) *Instituciones Nacionales de Crédito, Organismos Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas.* F) *Los fideicomisos.*

8.1. MARCO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Al órgano Ejecutivo Federal le corresponde realizar la función administrativa, y consecuentemente, el acto administrativo, aun cuando los otros dos órganos originarios del Estado Federal realizan; en mínima escala, dicho acto administrativo.

El artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, respecto a la administración pública federal originalmente decía: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría". El texto actual del artículo 90 citado establece que: "La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

"Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos". La ley a que se refiere el artículo 90 citado es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que abrogó a la Ley Orgánica de las Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958.

Tres son las formas de la organización administrativa federal: *la centralización, la desconcentración,* que es una variante de la anterior y

la administración pública paraestatal, que en México, tiene como parte a la descentralización y otras. Estas formas de organización de la administración pública se presentan en la Federación, en los Estados miembros de la misma y en el Municipio. Debe hacerse hincapié en que la Administración Pública Federal se realiza también a través de las empresas y organismos a que se refieren las fracciones II y III del artículo 3^o de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor, independientemente de que los organismos a que se refieren las mismas han disminuido notoriamente y muchos, inclusive, desaparecido.

8.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

La Administración Pública Centralizada consiste en la relación que existe entre el órgano superior jerárquico y los inferiores, cuyo deber de obediencia a un mandato legítimo del primero es inexcusable. En el caso de la administración pública federal el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos es titular y responsable único de la Administración Pública Federal.

La característica más importante de la centralización consiste en que todo el poder reside en el Presidente. Los tratadistas de Derecho Administrativo señalan las siguientes características como inherentes a la centralización administrativa: a) *Facultad o poder de nombramiento*; b) *Facultad o poder de mando*; c) *Facultad o poder de vigilancia*; d) *Facultad o poder disciplinario*; e) *Facultad o poder de revisión*; f) *Facultad o poder para resolver conflictos en caso de competencia*.

La administración pública federal centralizada la lleva a cabo el Presidente de la República, con las siguientes Secretarías de Estado y dependencias, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 26 de la ley que se comenta, y cuya reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de mayo de 1996, establece las siguientes: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Secretaría de Energía, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo, Departamento del Distrito Federal y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Por lo que se refiere al llamado Departamento del Distrito Federal, citado por el artículo 26 de la Ley en comento, debe aclararse que el artículo 122 constitucional y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federa-*

ción el 30 de diciembre de 1994, le llaman simplemente *Distrito Federal*, debiéndose tomar en consideración que la Ley Orgánica mencionada, fue el primer acto legislativo, en sus aspectos formal y material de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, ya conocida también como Asamblea Legislativa.

Por su importancia, la administración pública del Distrito Federal, la comentaré en el capítulo siguiente.

Las Secretarías de Estado han cambiado a través de la historia, pues en la época de la República del Lic. Don Benito Juárez, existían solamente las de Relaciones, Gobernación, de Justicia e Instrucción Pública, Hacienda, Guerra y Fomento. Más aun, durante la vigencia de la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal han aparecido y desaparecido Secretarías de Estado, así por ejemplo, la Secretaría de Programación y Presupuesto que nació con la citada Ley y que fue valuarte de la Administración Pública durante poco más de quince años, desapareció por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 25 de mayo de 1992, pretendiéndose ubicar en una sola Secretaría de Estado, la cohesión i.e la política económica y la estabilización y del financiamiento, por lo cual las facultades que la misma tenía, pasaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incluyendo las de Planeación y la de Información, de cuya dependencia se habían tomado para incorporarlas a la ahora desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto. Así mismo, desapareció con la reforma citada, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y en su lugar fue creada la Secretaría de Desarrollo Social, con la finalidad, según se manifestó, de darle mayor congruencia a todas las políticas en materia social.

Varias de las Secretarías de Estado han cambiado su nombre y consecuentemente sus atribuciones, desde el momento en que aparecieron hasta esta fecha, así por ejemplo, la Secretaría de Agricultura ha cambiado de denominación en varias ocasiones, habiendo sido denominada Secretaría de Agricultura y Recursos Forestales, para cambiar por el nombre de Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y actualmente con la última reforma citada tiene el nombre de Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, ahora se denomina Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Acontece lo mismo con la Secretaría de Pesca, que habiéndose iniciado como Departamento de Pesca, se convierte ahora en Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. También la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal ha cambiado de nombre, pues ahora simplemente tiene el de Secretaría de Energía. La Contraloría General de la Federación, actualmente se llama Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y en la última reforma del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en vigor, apareció la dependencia denominada Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, como ya se expuso.

Como se ha expresado, los cambios mencionados no siempre han sido afortunados, es decir, objetivamente idóneos para el mejoramiento de la administración pública federal, sino que han obedecido a principios o actitudes del Presidente de la República o del funcionario o funcionarios que tienen influencia sobre él y que las han formulado para pretender demostrar que son hombres importantes en el mejoramiento de la administración pública, aunque ello represente una falsedad y sea muestra solamente de un afán de protagonismo.

La administración pública federal centralizada, la lleva a cabo, como ya quedó expuesto, el Presidente de la República, los Secretarios de Estado a que se refiere el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Procurador General de la República. Se aclara que la administración pública del Distrito Federal deja de ser parte de la Administración Pública Federal para convertirse a partir del 4 de diciembre de 1997 en la Administración Pública del Distrito Federal.

El Presidente de la República, los Secretarios de Estado, y el Procurador General de la República, tienen un cuerpo importante de asesores técnicos especializados que les auxilian en la realización de los actos y actividades administrativas correspondientes, pero debe entenderse que para los administrados el acto que amplía, modifica o extingue su situación jurídica, concreta e individual, es el del órgano administrativo correspondiente y no el acto de administración o actividad de los asesores.

8.3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DESCONCENTRADA

La forma de organización de la Administración Pública Federal Desconcentrada es propiamente una variante exitosa de la centralización, ya que los órganos que llevan a cabo todas, las actividades y actos administrativos, lo hacen en representación del órgano central que los creó, y nunca en virtud de facultades propias, ya que carecen de ellas; sin embargo, se le ha considerado como una forma intermedia entre la centralización y la descentralización, pero nunca debe confundirse con ésta, a pesar de que semánticamente podía existir la confusión, pero desde el punto de vista jurídico, político y administrativo son formas de organización administrativa totalmente diferentes.

La desconcentración administrativa en materia federal ha evitado innumerables problemas a los administrados, ya que en todos los Estados miembros de la Federación Mexicana existen dependencias de varias Secretarías de Estado e inclusive, de la Procuraduría General de la República. De las Secretarías de Estado que tienen oficinas o delegaciones en los Estados de la República se pueden citar a las Secretarías de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, a través de la creación de Zonas Militares, de la de Hacienda y Crédito Público, de

Desarrollo Social, de Comercio y Fomento Industrial, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Educación Pública, de Salud, de Trabajo y Previsión Social, de la Reforma Agraria y de la Procuraduría General de la República.

Algunos autores de Derecho Administrativo sostienen que los órganos desconcentrados no actúan por delegación, sin embargo, es evidente que si lo hacen y realizan las facultades que le son delegadas por el órgano titular, debiéndose entender que éste solamente puede delegar las facultades que la ley le permite, pero jamás aquellas que debe realizar el titular del órgano por sí mismo.

La administración desconcentrada presta tales beneficios a los particulares que todas las entidades federativas tienen órganos desconcentrados de varias de sus Secretarías y lo mismo puede afirmarse de los municipios, como en el capítulo relativo quedará precisado.

8.4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARAESTATAL

Como ya quedó expuesto, la Administración Pública Federal, de conformidad con lo previsto por el artículo 90 constitucional ya transcrito, es centralizada y paraestatal. La centralizada y la desconcentrada como variante de la primera ya fueron abordadas en apartados anteriores.

La administración pública federal paraestatal se lleva a cabo de conformidad con el artículo 90 constitucional citado y lo previsto por el artículo 3^o de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, auxiliando al Presidente de la República en la realización de la administración pública federal, las siguientes instituciones paraestatales:

1. Organismos descentralizados;

11. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros de fianzas, y

111. Fideicomisos.

La descentralización, que está señalada en el tercer párrafo del artículo 1^o de la Ley citada, es la tercera forma de la organización de la Administración Pública Federal, que al lado de los demás organismos que menciona forman la administración pública paraestatal. Los tratadistas de la materia hablan de descentralización y no de administración paraestatal, sin embargo, por determinación de los preceptos legales mencionados se debe aclarar, cómo está precisado en ellos, que la descentralización es una parte muy importante de la administración paraestatal.

La administración pública paraestatal ha disminuido en México, a partir de 1985. En efecto, muchos de los organismos descentralizados

han pasado a manos de los particulares, lo que se ha acrecentado con el auge de la tesis liberal que viene operando a partir de esa fecha.

Las empresas de participación estatal mayoritaria también han corrido la misma suerte y así se advierte que la más importante que existía, TELÉFONOS DE MÉXICO, fue vendida a una empresa particular y solamente existen algunas empresas de participación estatal minoritaria, que se conservan como un estímulo al fomento de pequeñas industrias a nivel de artesanías.

Por 10 que se refiere a las instituciones nacionales de crédito y demás, debe tomarse en consideración que al pasar la banca a manos de los particulares e inclusive, con la intervención de capitales extranjeros, todas estas instituciones que formaban parte indiscutible de la administración pública paraestatal, a la fecha solamente algunas de ellas conservan tales características.

Los tratadistas de Derecho Administrativo han clasificado a la descentralización en los tres grupos siguientes:

A) *La descentralización pública por región*

Los teóricos del Derecho Administrativo señalan como caso típico de la descentralización por región, al Municipio. Considero que este criterio es erróneo, porque al tratar este tema se refieren a las formas de descentralización administrativa, en las cuales sostengo que no pueden encuadrar al Municipio, *ya que éste no es una forma de descentralización administrativa, sino política, que está establecida en la Constitución y que no puede ser suprimida o cambiada Ijar una ley ordinaria, pues deriva y es contenido de la estructura y organización política del propio Estado, en tanto que la descentralización administrativa es creada por una ley ordinaria, e inclusive, en México, por medio de un decreto del Ejecutivo Federal, de conformidad con 10 dispuesto por el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Por otra parte debe reconocerse que mi tesis se robustece con el hecho, derivado del derecho constitucional, de que los miembros de los Ayuntamientos son electos popularmente, por lo que, considerar al Municipio como una forma de la organización administrativa es un verdadero atentado a la democracia. Al afirmar que el Municipio no debe ser considerado como una descentralización administrativa por región, parece que estoy negando la existencia de ésta, sin embargo, acepto que pueden existir casos con los que se demuestre que sí existe la descentralización administrativa por región, pero corresponde a los sostenedores de este criterio el derecho de demostrarlo.*

B) *La descentralización pública por servicio*

Esta forma de descentralización es la más importante y genuina de la descentralización administrativa. El Estado tiene como una de sus

tareas más importantes la prestación de los servicios públicos para la satisfacción de las necesidades colectivas, que por regla general lo hace en forma directa, a través del trabajo de sus servidores, pero también sucede que estos se llevan a cabo por los particulares mediante actos administrativos de concesión, de autorización o algunos otros otorgados por el Estado.

Independientemente de lo expuesto, el Estado a través de Leyes Ordinarias, e inclusive por decreto del Ejecutivo, crea organismos descentralizados para la prestación de determinados servicios, como es el caso típico de las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía de conformidad con lo dispuesto por la fracción VII del artículo 3º constitucional, que prestan el servicio público de educación. Cite el ejemplo de descentralización administrativa por servicio de las Universidades, ya que estos organismos son la más pura expresión de ella, puesto que reúne todas las características que le corresponden a la descentralización administrativa, especialmente por servicio, a diferencia de otros organismos descentralizados de gran importancia, en cuyo gobierno interviene directamente el Ejecutivo Federal.

Las características que corresponden a la descentralización administrativa citada son las siguientes: es la forma más importante de la organización administrativa, en México es creada por la Ley o por Decreto del Ejecutivo Federal, tienen patrimonio propio, autonomía orgánica, autonomía técnica, régimen jurídico que las rige, órganos de dirección, administración y representación, nombre propio, domicilio y ámbito de competencia, estructura administrativa interna, objeto, finalidad y un régimen fiscal al que están sujetos.

Además de la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, UNAM, las Universidades locales y organismos autónomos, existen en México, otros de gran importancia en la vida económica del país, que tienen las características de la descentralización por servicio, tales como PETRÓLEOS MEXICANOS (PEMEX), INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS), INSTITUTO DE SEGURIDAD SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (ISSSTE), Instituto Nacional de la Vivienda, Ferrocarriles Nacionales de México, vendida ya a particulares.

C) *La descentralización pública /Jor colaboración*

Es una forma de descentralización administrativa por medio de la cual se cumple con el desempeño de algunas tareas de la función estatal a través de la actividad de los particulares, a los que el Ejecutivo solicita y otorga al mismo tiempo, y en determinadas condiciones, facultades de consulta, decisión y ejecución para la mejor realización de la parte de la función pública que les fue encomendada. Este tipo de descentralización se presenta cuando el Estado tiene necesidad de recurrir a los particulares para que colaboren con él en algunas de sus

tareas. Se afirma que esta forma de descentralización tiene dos ventajas: a) Descarga a la administración pública de la realización de algunas tareas para las cuales no tiene el personal adecuado o es conveniente que los particulares colaboren realizándola; b) Propicia la posibilidad de reunir a los particulares y a los organismos que estos forman, para hacerlos partícipes de las decisiones gubernamentales. Ejemplo de ésta descentralización son entre otros los siguientes organismos: Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), Confederación de Cámaras de la Industria de Transformación (CONCAIT), etc.

A partir de 1971 se inició en México el aumento de los organismos paraestatales, llegando al máximo en 1982 aproximadamente al existir cerca de 1000 empresas paraestatales de la Federación, empezando a ser vendidas algunas de ellas a partir de 1985.

D) *La empresa de participación estatal. Naturaleza jurídica de la empresa pública. Evolución y control de la misma*

Como es de sobra conocido, el término empresa no es unívoco pues se ha utilizado para designar seres o acciones diferentes, bien sea para considerarlos desde el punto de vista de su estructura jurídica, o para hacer hincapié en su forma de organización, o bien, para designarle desde el punto de vista material y frecuentemente se parte de la idea de su significado gramatical que equivale a la acción de emprender, acometer y comenzar una obra, un negocio, etcétera.

La palabra empresa, en materia económica tiene un significado especial, pues se le considera como una unidad de la producción, o bien, como uno de los cuatro factores de la misma que a lado de los otros tres: tierra, capital y trabajo forman la estructura completa del proceso económico integral.

Se sostiene que el origen de la empresa desde el punto de vista económico deriva o corresponde a los Estados capitalistas, sin embargo es conveniente advertir su presencia en los Estados intervencionistas e inclusive en los comunistas o totalitarios, pero es importante hacer hincapié en que la empresa en el sentido expuesto representa la base y solidez de los Estados liberales de acendrada concepción capitalista, de modo tal que la solidez, prestigio, eficiencia y eficacia de la empresa privada del Estado capitalista representa, en gran parte, la fuerza y vigor de la economía de un pueblo.

Como es fácil comprender, la empresa privada se presenta en plenitud en los países liberales individualistas, en los cuales la exaltación del hombre y su libertad, como conquista de la revolución francesa, alimentada en este aspecto por el pensamiento de Juan Jacobo Rousseau y de los enciclopedistas franceses que representan la razón de ser del Estado. De esta manera, en países de estructura liberal al frente de los cuales se puede colocar a los Estados Unidos de Norteamérica tienen a la empresa privada como base fundamental de su desarrollo

económico, pero a pesar de lo expuesto, es en los países capitalistas en donde a lado de la empresa privada surgió la empresa pública e inclusive la empresa mixta, así por ejemplo, los antecedentes de la empresa pública se ubican en las compañías de las Indias Orientales creadas por el gobierno de Holanda en 1602, y en el que se les otorgó a las mismas el monopolio del comercio en dichas islas.

Durante la vigencia de las constituciones federales de 1824 y 1857 en este país se dio protección a la inversión extranjera, creándose en consecuencia, empresas con dicho capital.

En México, mediante la reforma constitucional del 3 de febrero de 1983, que estableció el texto actual de los artículos 25 y 26 de la misma, que agregado al contenido de los numerales 27 y 28 de la propia constitución, se fortaleció no solamente el intervencionismo estatal, sino además, la rectoría de Estado, creándose en consecuencia, por algunos años, empresas públicas, que poco después empezaron a ser vendidas a los particulares.

La empresa de participación estatal está considerada en la primera parte de la fracción II del artículo 3^o de la Administración Pública Federal y cabe aclarar que reciben este nombre, en virtud de que el Estado o cualquiera de sus entidades paraestatales participa en la formación del capital de dicha empresa, que puede ser de participación mayoritaria cuando el Estado es propietario de más del 51 % por ciento de las acciones o de participación minoritaria cuando es menor del 49% por ciento del capital. En el primer caso, el Estado tiene interés económico en la empresa, en el segundo le interesa fundamentalmente por razones de interés social. En las empresas de participación mayoritaria el Estado la maneja y administra.

Respecto a las empresas de participación mayoritaria, el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece: "Son empresas de participación estatal mayoritaria, las siguientes:

"1. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

11. Las Sociedades de cualquier otra naturaleza, incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:

a) Que el Gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social.

b) Que la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial, que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal; o

e) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno y su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno".

"Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o algunas o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes".

La naturaleza jurídica de la empresa pública está determinada por la Ley de la Administración Pública Federal, y consiste en la actividad que realiza el Estado a través de los órganos de la administración pública centralizada o de algunos de los organismos paraestatales de la misma, interviniendo en el proceso del desarrollo económico nacional, en virtud de la importancia que la misma tiene en la explotación de aspectos o áreas estratégicas o prioritarias de la economía nacional.

Respecto a la evolución y control de la empresa pública en los términos expuestos, se puede afirmar que ha sido de una variación constante ya que su presencia y fortalecimiento no ha sido sostenido en el curso de la historia de México. Así por ejemplo, se advierte que a partir de 1971 hasta 1983, hubo un incremento notorio de la empresa pública, considerándose que esta forma de administración pública representaba la panacea del desarrollo nacional, creándose, por tanto los instrumentos jurídicos para justificarla y fortalecerla, en cambio, a partir de 1985, aproximadamente, el número de las empresas públicas en México fue decreciendo por diversos motivos: en algunos casos fueron vendidas a los particulares, en otras se terminaron porque ya habían cumplido con los fines para los que fueron creadas y en otros más desaparecieron porque nunca cumplieron con los fines que se les asignaron.

Papel importante en la economía nacional lo representó Teléfonos de México, que era seguramente una de las empresas de participación estatal mayoritaria más sólida del país y que fue enajenada a un conocido grupo de empresarios por razones que no fueron bastantes para convencer a la opinión pública mexicana, sin aclarar debidamente la conveniencia y ventaja de la propia venta en sí, del precio de la misma y del destino real al que se aplicó el producto de la venta.

Es importante señalar que corresponde a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal, y como consecuencia de la empresa pública.

La ley en cita, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de mayo de 1986, abrogó la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1970.

E) *Instituciones Nacionales de Crédito, Organismos Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas*

Como ya quedó expuesto, mediante la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983, se adicionó el párrafo quinto relativo a la nacionalización de la banca al artículo 28 constitucional y que dice:

"Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y de crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares".

Ocho años después, el artículo 28 citado sufrió una nueva reforma en la que, como ya se expuso, simplemente se suprimió el párrafo transcrito. Por tal motivo las instituciones y organismos a que se refiere el inciso E) que se comenta en general no forman parte ya de la administración pública federal, puesto que algunas de ellas pasaron a manos de los particulares.

F) *Los fideicomisos*

El fideicomiso es una figura jurídica que surgió y se ha aplicado preponderantemente en el Derecho Privado, sin embargo, en varios Estados ha sido adoptado para llevar a cabo algunos aspectos de la administración pública, bien sea, federal, de las entidades federadas o de la municipal. Se afirma con razón que en el Derecho Romano se encuentra el primer antecedente del fideicomiso.

En el Derecho Mexicano el fideicomiso es una figura relativamente reciente que surge con el inicio del siglo XX, a través de los proyectos Limantour, Creel, Vera Estañol y la Ley de Bancos del Fideicomiso, elaborados y conocidos en los años de 1905, 1924 Y 1926 los dos últimos, respectivamente.

El fideicomiso apareció en México por primera vez en la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932 y en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de agosto del año citado. Esta última Ley trata lo relativo al fideicomiso en su Capítulo V que comprende del artículo 346 al 359, inclusive, de la misma. El primero de los artículos citados establece que: "En virtud del fideicomiso *el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una Institución fiduciaria*".

El fideicomiso tanto en Derecho Privado como en el Público puede definirse como *un acto jurídico de características contractuales mediante*

el cual una persona llamada fideicomitente conviene con una institución de crédito llamada fiduciaria, y autorizada legalmente para ello, a efecto que determinados bienes o fondos de su propiedad se destinen a un fin lícito de beneficio para una tercera persona llamada fideicomisario.

Respecto a la naturaleza jurídica del fideicomiso se ha planteado la controversia de que sobre si es un contrato o un negocio jurídico. Considero innecesario entrar a la polémica sobre el particular, sin embargo, al definir al fideicomiso estoy inclinándome a la tesis que le considera como un contrato.

a) El Fideicomiso Público

La Administración Pública Federal se lleva a cabo en México de conformidad con lo dispuesto por el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que ya ha sido transcrito y que establece que la Administración Pública Federal en México es centralizada y paraestatal. El artículo 1º párrafo tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada el 29 de diciembre de 1976, establece: "Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, **componen** la administración pública paraestatal". A su vez, la fracción **III** del artículo 3º de la Ley en cita contempla a *los fideicomisos como entidades de la administración pública paraestatal.*

CAPÍTULO IX

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, DE LAS ENTIDADES FEDERADAS Y DE LOS MUNICIPIOS

SUMARIO: 9.1. La administración pública del Distrito Federal. Su marco jurídico.-9.2. La administración pública centralizada del Distrito Federal.-9.3. La administración pública desconcentrada del Distrito Federal.-9.4. La administración pública paraestatal del Distrito Federal. A) *La descentralización*. B) *Empresas de participación estatal mayoritaria*. C) *Fideicomisos*.-9.5. La administración pública de las entidades federadas. El Estado de México: Su marco jurídico.-9.6. La administración pública centralizada de las entidades federadas.-9.7. La administración pública desconcentrada de las entidades federadas.-9.8. La administración pública paraestatal de las entidades federadas. A) *La descentralización*. B) *Empresas de participación estatal*. C) *Fideicomisos*.-9.9. La administración pública de los municipios. Su marco jurídico.-9.10. La administración pública centralizada de los municipios.-9.11. La administración pública desconcentrada de los municipios.-9.12. La administración pública paramunicipal de los municipios. A) *La descentralización*. B) *Empresas de participación municipal mayoritaria*. e) *Fideicomisos*.

9.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL.

Su MARCO JURÍDICO

La existencia del Distrito Federal deriva del contenido del sistema federal y en consecuencia del Estado Federal Mexicano, de conformidad con lo previsto por el artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que en la parte relativa establece: "*La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos*".

El gobierno del Distrito Federal, y consecuentemente su administración pública, ha pasado por tres etapas diferentes: *la primera*, bajo el marco jurídico del artículo 73 fracción VI, base 1ª de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que en su texto originario establecía: "1ª. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva", que es la Ley orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976, que tuvo como ante-

cedente a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, y ésta a su vez, la Ley de la materia del mismo nombre de 1946; *la segunda*, bajo el marco jurídico del artículo 122 reformado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, cuyo Decreto fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993, que en la parte relativa establece: "El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí ya través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución". Durante la vigencia de este marco jurídico, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos nombraba al Jefe del Distrito Federal de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes, y cuyo nombramiento debía ser ratificado por el Senado de la República en los términos de la fracción VI, inciso a) del artículo 122 citado. Como puede advertirse, en la vigencia del precepto constitucional mencionado, el Gobierno del Distrito Federal y la administración pública del mismo tenían características *sui generis*, pues lo realizaban tanto las autoridades federales como las locales del Distrito Federal, lo que significaba que ni dejaba de ser administración pública federal, puesto que la llevaban a cabo autoridades federales, y no era totalmente administración pública del Distrito Federal, aun cuando desde mucho tiempo atrás, ésta tenía también como marco jurídico reglamentario del artículo 90 constitucional ya citado anteriormente, a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. En la práctica política, la situación establecida en dicha disposición legal nunca tuvo aplicación. Es preciso hacer la aclaración que el párrafo primero del artículo 122 que se comenta, establece: "El Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí ya través de los órganos de gobierno del Distrito Federal representativos y democráticos, que establece esta Constitución", 10 estipulado en este párrafo significa la marcada tendencia de separar ya a la administración pública del Distrito Federal de la Administración Pública Federal, pero con las características ya mencionadas; *la tercera*, bajo el marco jurídico del artículo 122 de la Constitución en cita, que en su párrafo primero establece: "Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo". Lo estipulado en el párrafo transcrito parece entrar en contradicción con el párrafo cuarto del propio artículo 122, que establece: "El Jefe de **Gobierno** del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por votación universal, libre, directa y

secreta". Este marco jurídico está complementado por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de julio de 1994, y por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1994, y que fue el primer acto propiamente legislativo de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal. Dentro del contexto de la legislación vigente y sus leyes reglamentarias, el Jefe del Distrito Federal fue elegido en los términos mencionados, habiendo tomado posesión el día 2 de diciembre de 1997. Como complemento del contenido de este marco jurídico debe considerarse que la administración pública del Distrito Federal ya no está comprendida en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en virtud de la reforma del mismo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 1997.

El cambio de la naturaleza jurídica de la Administración Pública del Distrito Federal se ha dado bajo los siguientes parámetros.

En primer lugar debe mencionarse que la existencia del Distrito Federal deriva de la propia naturaleza del Estado Federal, considerado como el asiento de los Poderes de la Unión, por lo tanto en un Estado Federal deberá existir siempre un Distrito Federal con las características que la ley constitucional mexicana ha establecido, sin embargo, la problemática del Distrito Federal mexicano ha sido múltiple, no solamente por la concentración del poder político sino también del económico y de muchos otros factores que han aprovechado los grupos de oposición para hacer que el Distrito Federal sufra cambios para algunos con la pretensión simplemente de crear problemas y otros con la determinación de que su territorio se convierta en un nuevo Estado, en los términos del artículo 44 constitucional mencionado, a fin de que ya no sea el Presidente de la República el Jefe del Gobierno del Distrito Federal y lo ejerza a través del Jefe del mismo, sino que éste realice en forma autónoma la administración pública del Distrito Federal o se lleve a cabo como la administración de una nueva entidad federada, es decir, de un nuevo Estado de la Unión.

Como parte de la estrategia de algunos grupos de presión, que sostenían que los ciudadanos de la Ciudad de México, que es el Distrito Federal, son de segunda clase, por no elegir directamente a sus autoridades, el Congreso de la Unión reformó por adición, la fracción VI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante decreto del 29 de julio de 1987, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, con fecha 10 de agosto de 1987, estableciendo en la base tercera de la fracción citada la incorporación de un órgano de representación ciudadana en el Distrito Federal, que es una asamblea integrada inicialmente por 66 representantes, 40 electos por el principio de mayoría **relativas** y 26 por el principio de representación proporcional, señalando en los distintos incisos de la

citada base tercera las facultades de la asamblea de representantes del Distrito Federal.

La fracción VI del artículo 73 citado fue reformada mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993, para quedar con el siguiente texto:

"El Congreso tiene facultad:

VI.- Para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en lo relativo al Distrito Federal, salvo en las materias expresamente conferidas a la Asamblea de Representantes".

Mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, la fracción VI mencionada fue derogada y el contenido original de la misma pasó al artículo 122 de la Constitución que comento.

9.2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DEL DISTRITO FEDERAL

Debe afirmarse que la administración pública del Distrito Federal hasta el 4 de diciembre de 1997, aun con las reformas que han tenido los artículos constitucionales que tratan de la misma, la administración pública del Distrito Federal la realizaban conjuntamente tanto las autoridades de la Federación como las locales, de acuerdo, inclusive, con la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996, que establecía que el Gobierno del Distrito Federal estaba a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial de carácter local.

De acuerdo al origen de la administración pública del Distrito Federal, su marco jurídico reglamentario fue la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el día 29 de diciembre de 1976, y que trata lo relativo a la administración pública del Distrito Federal, entre otros en sus artículos 1º párrafo segundo, 2º fracc. 11, 5º párrafo primero, 6º, 7º, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 26 Y 44.

Estos numerales corresponden a la Ley en cita, antes de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1994, y aun cuando en ediciones posteriores en el artículo 26 aparece el Departamento del Distrito Federal como dependencia del ejecutivo federal, el texto y contenido del artículo 44 mencionado ya no está contemplado en la multicitada ley y ya en la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 1997, el artículo 26 citado fue reformado, desapareciendo del mismo lo que se llamó el *Departamento del Distrito Federal*.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 29 de diciembre de 1978, en

su artículo 1º establecía que: "El Presidente de la República de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 73, frace. VI base 1ª, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá de conformidad con las normas establecidas por la presente ley, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien nombrará y removerá libremente".

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 3º de la ley citada, el Jefe del Departamento del Distrito Federal, ahora Jefe del Distrito Federal, para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que competen al Departamento del Distrito Federal, tendrá las siguientes unidades administrativas: la Secretaría General de Gobierno; la Secretaría General de Planeación y Evaluación; la Secretaría General de Obras, Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología; Secretaría General de Desarrollo Social; Secretaría General de Protección y Vialidad, Oficialía Mayor: Tesorería; Contraloría General y las diez y seis Delegaciones a que se refiere el artículo 14 de la misma que son: Alvaro Obregón; Azcapotzalco; Benito Juárez; Coyoacán; Cuajimalpa de Morelos; Cuauhtémoc; Gustavo A. Madero; Iztacalco; Iztapalapa; La Magdalena Contreras; Miguel Hidalgo; Milpa Alta; Tláhuac; Tlalpan; Venustiano Carranza, y Xochimilco. Como su nombre lo indica, las Delegaciones son órganos desconcentrados.

El 25 de octubre de 1993, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la reforma del artículo 122 constitucional, que como ya se expuso, que contiene la reforma política y administrativa del Distrito Federal, estableciendo que el Gobierno del mismo estará a cargo de los poderes de la Unión, y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, que son el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Superior de Justicia.

Como consecuencia de todo lo expuesto, aun con alguna problemática jurídica, la administración pública del Distrito Federal tiene ya un marco jurídico propio que le separa de la administración pública federal.

9.3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCONCENTRADA DEL DISTRITO FEDERAL

El marco jurídico de la administración pública desconcentrada del Distrito Federal está contenido en los artículos 2º, 4º, 5º, 30, 31 Y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal ya mencionada.

La Ley citada publicada el 30 de diciembre de 1994, establece en su artículo 4º que: "El Jefe del Distrito Federal será el titular de la administración pública del Distrito Federal. A él le corresponde originalmente, todas las facultades establecidas en esta Ley, pudiendo delegar sus facultades a los servidores públicos subalternos mediante acuer-

dos que se publicarán en el *Diario Oficial de la Federación* y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, excepto aquéllas que por disposición legal no sean delegables".

"El Jefe del Distrito Federal contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico, jurídico, de coordinación y de planeación del desarrollo que determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la jefatura".

El artículo 8^o de la Ley de la Administración Pública del Distrito Federal en cita, señala que el Distrito Federal se compone de las siguientes Delegaciones, teniendo coincidencia con las que se señalan en la anterior ley: "El Distrito Federal se divide en 16 Delegaciones denominadas:

1. Alvaro Obregón; II. Azcapotzalco; III. Benito Juárez; IV. Coyoacán; V. Cuajimalpa de Morelos; VI. Cuauhtémoc; VII. Gustavo A. Madero; VIII. Iztacalco; IX. Iztapalapa; X. La Magdalena Contreras; XI. Miguel Hidalgo; XII. Milpa Alta; XIII. Tláhuac; XIV. Tlalpan; XV. Venustiano Carranza y XVI. Xochimilco".

El artículo 13 de la Ley que comento establece las siguientes dependencias del jefe del Distrito Federal: I. Secretaría de Gobierno; II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; III. Secretaría de Desarrollo Económico; IV. Secretaría del Medio Ambiente; V. Secretaría de Obras y Servicios; VI. Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social; VII. Secretaría de Finanzas; VIII. Secretaría de Transportes y Vialidad; IX. Secretaría de Seguridad Pública; X. Oficialía Mayor, y XI. Contraloría General".

De acuerdo con el artículo 2^o de la ley en cita, la administración pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal.

Congruente con el contenido y realización de la administración pública federal, el artículo 5^o de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal establece que las dependencias y *entidades de la administración pública centralizada, desconcentrada y paraestatal* conducirán sus actividades para el logro de los objetivos y prioridades determinados en el Programa General de Desarrollo de la Ciudad, el de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y las que establezca el jefe del Distrito Federal.

El artículo 10 de la nueva ley establece que: "El Jefe del Distrito Federal será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal; será nombrado y ejercerá sus funciones conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la presente ley y otros ordenamientos legales y reglamentarios", en tanto que el artículo 13 establece las siguientes dependencias que forman parte de la *administración pública centralizada del Distrito Federal*: Secretaría de Gobierno; Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; Secretaría de Desarrollo Eco-

nómico; Secretaría del Medio Ambiente; Secretaría de Obras y Servicios; Secretaría de Educación, Salud y Desarrollo Social; Secretaría de Finanzas; Secretaría de Transportes y Vialidad; Secretaría de Seguridad Pública; Oficialía Mayor, y Contraloría General.

La administración pública desconcentrada del Distrito Federal está permitiendo a las autoridades correspondientes ofrecer mejores servicios con mayor eficacia y eficiencia para los administrados, evitándoles pérdida de tiempo que son horas de trabajo, salario, etc., por lo cual esta forma de organización pública debe incrementarse al máximo, ya que por otra parte requiere el mínimo de recursos para realizarla, comparándola con las inversiones que se utilizan para establecer una empresa paraestatal.

9.4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL DEL DISTRITO FEDERAL

La administración pública paraestatal del Distrito Federal está contemplada en el Título Tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1994, que comprende del artículo 33 al 40. El Capítulo 1 del Título Tercero señala las formas de la administración pública paraestatal del Distrito Federal.

La administración pública paraestatal del Distrito Federal sigue los mismos lineamientos de la federal, es decir, forman parte de la misma los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, desapareciendo de la administración pública paraestatal del Distrito Federal las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas.

En consecuencia, la administración pública paraestatal del Distrito Federal está formada por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.

A) *La descentralización*

El artículo 33 de la Ley que se comenta señala que: "Son organismos descentralizados las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, creadas por Decreto del Jefe del Distrito Federal o por la Ley de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a iniciativa que presente el Presidente de la República o el propio Jefe del Distrito Federal".

El Capítulo 11 del Título Tercero mencionado se refiere a la Constitución, Organización y Funcionamiento de los organismos descentralizados y está compuesto de los artículos del 41 al 47, inclusive, de la propia ley. El artículo 41 establece: "Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por esta ley

Y que tengan por objeto lo señalado en el artículo 99 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal"; el 42 señala: "Cuando algún organismo descentralizado deje de cumplir sus fines u objeto, o su funcionamiento no resulte ya conveniente desde el punto de vista económico o del interés público, la Secretaría de Finanzas atendiendo la opinión de la Secretaría Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Jefe del Distrito Federal la disolución, liquidación o extinción de aquél. Asimismo podrá proponer su fusión, cuando su actividad combinada redunde en un incremento de eficiencia y productividad"; el artículo 43 establece como estará integrado el órgano de gobierno. El 44 señala quienes no pueden ser miembros del órgano de gobierno; el 45 se refiere a las sesiones de dicho órgano y los requisitos de validez de éste; el artículo 46 establece la forma de designar al Director General del organismo descentralizado y el 47 señala las facultades del propio Director.

B) *EmjJresas de participación estatal mayoritaria*

A estas empresas se refiere el Capítulo **III** del Título Tercero mencionado, y está formado por los artículos del 48 al 53 inclusive de la propia ley.

El artículo 35 de la ley que comento establece que: "Son empresas de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública del Distrito Federal las sociedades de cualquier naturaleza en las que el Gobierno del Distrito Federal, o una o más de sus entidades paraestatales, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social, o les corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros de los órganos de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tengan facultades para vetar los acuerdos del órgano de gobierno".

"Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública del Distrito Federal o servidores públicos de ésta que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes".

ARTÍCULO 49.- "La organización, administración y vigilancia de las empresas de participación estatal mayoritaria sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación aplicable y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, deberá sujetarse a los términos que se consignan en este ordenamiento".

ARTÍCULO 50.- "Cuando alguna empresa de participación estatal mayoritaria no cumpla con el objeto de constitución ya no resulte conveniente conservarla desde el punto de vista económico del interés público, la Secretaría de Finanzas, atendiendo la opinión de la

Secretaría Coordinadora del Sector que corresponda, propondrá al Jefe del Gobierno del Distrito federal su disolución o liquidación".

ARTÍCULO 51.- "El jefe del Distrito Federal, por conducto de la Secretaría Coordinadora de Sector, nombrará a los servidores públicos que deban ejercer las facultades que impliquen la titularidad de las acciones o partes sociales que integren el capital social de las empresas de participación estatal mayoritaria".

ARTÍCULO 52.- "Los consejos de administración o sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria, se integrarán de acuerdo a sus estatutos y en lo que no se oponga con sujeción a esta ley".

"Los integrantes de dicho órgano de gobierno que representen la participación de la Administración Pública del Distrito Federal, serán designados por el Jefe del Distrito Federal directamente a través de la coordinadora de sector. Deberán, constituir en todo tiempo más de la mitad de los miembros del consejo, y serán servidores públicos de la Administración Pública del Distrito Federal o personas de reconocida calidad moral o prestigio, con experiencia respecto a las actividades propias de la empresa de que se trate".

C) *Fideicomisos*

Los fideicomisos de la administración pública del Distrito Federal están reglamentados en el Capítulo IV Título Tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal que comprende de los artículos 54 al 59 inclusive, de la misma. En el artículo 54 se establece que los organismos mencionados que se organizan de manera análoga a los descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, y tienen como propósito auxiliar al Jefe del Distrito Federal mediante la realización de actividades prioritarias, serán considerados como entidades paraestatales. Los demás artículos citados señalan en que forma cuidará el Distrito Federal que los contratos correspondientes se lleven a cabo señalando los derechos y acciones al fiduciario sobre los bienes fideicomitidos, las limitaciones que establezca o que se deriven de los terceros, así como los derechos del fideicomitente, se establece la obligación del delegado fiduciario en los términos del artículo 56 mencionado y se señalan de acuerdo con el artículo 58 en cita, las facultades especiales que establece la ley para los órganos de gobierno que determine el Jefe del Distrito Federal, así como las facultades y acciones para el cumplimiento de su cometido; el artículo 59 establece la facultad del Jefe del Distrito Federal de revocar los contratos constitutivos de fideicomisos de la administración pública del Distrito Federal en los casos que el mismo señala.

El Capítulo V del Título Tercero de la ley que comento, que comprende de los artículos 60 al 67 inclusive de la Ley orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se refiere a la operación y control de las entidades paraestatales, dentro de las cuales destacan

que todas las entidades paraestatales deberán sujetarse al programa general de desarrollo del Distrito Federal, a los programas sectoriales e institucionales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizado. De acuerdo con el sistema de planeación y los lineamientos que en materia de programación, gasto, financiamiento, control y evaluación se establezcan en los reglamentos respectivos.

En los artículos transitorios de la ley comentada, se establece como se seguirá realizando la administración pública del Distrito Federal, de acuerdo con la Ley anterior, en los términos que establecen, permitiéndome transcribir por su importancia los siguientes artículos transitorios.

"SEGUNDO. Las normas relativas a la prestación de los servicios públicos, al patrimonio del Departamento del Distrito Federal y a los órganos de colaboración vecinal y ciudadana, contenidas en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 1978, seguirán vigentes hasta en tanto la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no expida los nuevos ordenamientos que regulen estas materias".

"CUARTO. En tanto es nombrado el primer Jefe del Distrito Federal, se estará a lo dispuesto por el estatuto de Gobierno del Distrito Federal en sus Artículos Tercero y Cuarto Transitorios".

"NOVENO. Hasta en tanto se expida la ley por parte del Congreso de la Unión en materia de seguridad pública en los términos del Artículo Décimo Transitorio del Decreto que reformó diversas disposiciones constitucionales publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de octubre de 1993, la Secretaría de Seguridad Pública ejercerá las atribuciones y funciones que actualmente tiene a su cargo la Secretaría General de Protección y Vialidad del Departamento del Distrito Federal, en los términos de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, salvo aquéllas que por virtud de esta ley le han sido atribuidas a otra dependencia".

La administración pública paraestatal del Distrito Federal, ha seguido en términos generales los mismos lineamientos de su similar de la administración pública federal, es decir, advertido de que las empresas paraestatales del Distrito Federal eran mucho menores que las paraestatales federales, que a partir de 1985, han pasado a manos de los particulares, por todos los motivos ya expuestos en la parte relativa, y seguramente disminuirán en virtud de la tendencia del gobierno federal actual, que insiste en la práctica de tesis y posturas liberales cuyo ejemplo más visible es la venta de paraestatales y la creación de las AFORES que representan la tendencia evidente de que el fondo de ahorro de los trabajadores sea manejado en gran parte por instituciones bancarias particulares y algunas empresas similares, y por la presión en la que persisten algunos empresarios mexicanos para que México se aleje de la tesis nacionalista, expresada en el contenido de

la economía mixta. Lo anterior, a pesar de que la banca mexicana dio muestras evidentes de no tener la capacidad suficiente para manejar la parte de la economía nacional que incumbe a sus actividades y de ello es prueba evidente su quiebra que arrastró a muchos mexicanos a la misma situación, aunque se afirma que si bien es cierto que la banca está en quiebra, muchos banqueros y empleados de la banca no lo están.

9.S. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERADAS. EL ESTADO DE MÉXICO. SU MARCO JURÍDICO

En el Estado Federal Mexicano las entidades federadas, llamadas federativas, tienen la misma organización política, que la del Estado Federal, de conformidad con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, es decir, tienen los tres órganos originarios del Estado: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, y la misma organización administrativa, contando el Ejecutivo Estatal con un número importante de órganos secundarios, los que las Leyes correspondientes: la Constitución del Estado respectivo y su Ley Orgánica de la Administración Pública establecen, tomando el nombre de Secretarías o Direcciones.

En consecuencia, el marco jurídico de la administración pública de las entidades federadas está contenido en el párrafo primero del artículo 41 constitucional citado y del 90 de la propia constitución. Por lo que se refiere al marco jurídico de la administración pública del Estado de México, estuvo contemplado además en los artículos 88 y 89 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, antes de la reforma de la misma publicada en la *Gaceta del Gobierno* el 27 de febrero de 1995, y en los artículos 77 y 78 de la Constitución reformada, así como por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, publicada en la *Gaceta del Gobierno* el 19 de octubre de 1992. El artículo 80 de la Constitución reformada a que se ha hecho mención, señala que todas las leyes, decretos, reglamentos, circulares, acuerdos y todos los documentos que suscriba el gobernador en ejercicio de sus atribuciones, deberán ser refrendados por el Secretario General de Gobierno, sin cuyo requisito no surtirán los efectos legales.

Siguiendo los lineamientos de la legislación federal respectiva, la administración pública del Estado de México es centralizada, desconcentrada y paraestatal.

9.6. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DE LAS ENTIDADES FEDERADAS

De conformidad con el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, el ejecutivo del Estado de

México, para el estudio, planeación y despacho de los asuntos es auxiliado por las siguientes dependencias: Secretaría General de Gobierno; Secretaría de Finanzas y Planeación; Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social; Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social; Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; Secretaría de Desarrollo Agropecuario; Secretaría de Desarrollo Económico; Secretaría de Administración; Secretaría de la Contraloría; Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Secretaría de Ecología.

El Procurador General de Justicia del Estado también forma parte de la administración pública centralizada del Estado de México y es además el Consejero Jurídico del Gobierno.

Las Secretarías mencionadas tienen a su vez distintos órganos subordinados que les auxilian teniendo la denominación de Subsecretarios, Directores, Subdirectores, Jefes de Unidad, Jefes de Departamento y otros servidores públicos, como lo señala el artículo 15 de la propia Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México; el artículo 21, precisa cuales son las atribuciones de la Secretaría General de Gobierno; el 23 y 24 señalan las facultades de la Secretaría de Finanzas y Planeación; el 27 y 28 las facultades de la Secretaría del Trabajo y de la Previsión Social; el 29 y 30 de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social; el 31 establece las facultades de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; el 32 señala la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; el 32 Bis las facultades de la Secretaría de Ecología; el 33 y 34 establece las facultades de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario; los artículos 35 y 36 establece las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Económico; el 37 y 38 señala las facultades de la Secretaría de Administración y el 38 Bis precisa las facultades de la Secretaría de la Contraloría.

9.7. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCONCENTRADA DE LAS ENTIDADES FEDERADAS

La administración pública desconcentrada de las entidades federadas ha seguido el mismo camino que la federal. En el Estado de México, por ejemplo, se han creado oficinas denominadas *Centros de Servicios Administrativos* en las que están instaladas varias oficinas desconcentradas de los órganos secundarios del poder ejecutivo. Como ya se expuso, esta forma de administración ofrece para los administrados al nivel que corresponda muchas ventajas, puesto que para realizar algunos actos en las dependencias gubernamentales le resulta mucho más sencillo y consecuentemente barato, llevarlos a cabo en las oficinas desconcentradas, que actúan por delegación de facultades de las dependencias citadas en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, especialmente, en el de la administración financiera, mediante la creación de oficinas fiscales.

Independientemente de las oficinas desconcentradas mencionadas en el párrafo que antecede, existen otros organismos que dependen de alguna Secretaría de Estado, por ejemplo, la Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna, Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México, Consejo Estatal de Población, Coordinación General de Conservación Ecológica, Instituto Mexicano del Deporte, etcétera.

9.8. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL DE LAS ENTIDADES FEDERADAS

El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, establece que: "Los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, serán considerados como organismos auxiliares del Poder Ejecutivo y forman parte de la Administración Pública del Estado".

Estos organismos deben ser creados de conformidad con lo dispuesto por el artículo 46 del ordenamiento legal que se comenta, a solicitud del ejecutivo.

A) *La descentralización*

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, los organismos descentralizados gozarán de personalidad jurídica y patrimonio propio, y pueden ayudar operativamente al Ejecutivo en el ejercicio de sus atribuciones.

Resulta natural que los organismos descentralizados en el Estado de México, sigan la misma suerte que los de igual naturaleza en materia federal, es decir, que a partir de 1985, con el inicio o la reversión hacia la política económica de libre empresa, dichos organismos hayan sido vendidos a los particulares, pero también es necesario tener presente que el número de organismos descentralizados en el Estado de México, era infinitamente menor que los de la federación.

Los organismos descentralizados del Gobierno del Estado de México son entre otros los siguientes: Comisión del Agua del Estado de México, CAEM; Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México, CRESEM; Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, DIFEM; Instituto de Salud del Estado de México, ISEM; Instituto Mexiquense de Cultura, IMC; Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, IGESM; Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, ISSEMYM; y otros.

B) *Empresas de participación estatal*

Las empresas de participación estatal están contenidas en el artículo 48 de la Ley que se comenta y son aquellas que tienen por objeto o

tienden a cumplimentar los planes y programas de gobierno o a satisfacer las necesidades sociales que existen en la entidad. A decir verdad, pocas son las empresas de participación estatal que existen en el Estado de México, sin embargo debe admitirse que es una forma de la administración pública, pero que ante la presencia y fortalecimiento de la tesis liberal, las empresas citadas tenderán a desaparecer, más aun cuando la actitud de los particulares que se dedican a las actividades económicas productivas, como industriales en todas sus ramas, comerciantes, etc, a través de sus organismos representativos manifiestan constantemente su animadversión a la economía mixta.

e) *Fideicomisos*

Los fideicomisos en el Estado de México, están contemplados en el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, y siguen teniendo la misma validez jurídica de cuando se incorporaron a la denominada administración pública paraestatal. Su naturaleza, sus características, su estructura, su organización, funcionamiento y finés son los mismos o pueden ser los mismos y responden a la necesidad para los que fueron creados estos organismos.

9.9. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LOS MUNICIPIOS. SU MARCO JURÍDICO

La Administración Pública de los Municipios, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 41, en relación con el 90 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es centralizada, desconcentrada y paraestatal, habida cuenta de que la administración desconcentrada es una forma de llevar a cabo la primera de las citadas.

El marco jurídico de la administración pública municipal en el Estado de México, está determinado, además, por los artículos 112, 113, 114, 115, 116, 117 y 122 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, reformada mediante Decreto No. 72 de la H. Legislatura Local, publicada en la "*Gaceta del Gobierno*" del propio Estado, el 27 de febrero de 1995. También forman su marco jurídico los artículos 1, 2, 3, 5, 31 y relativos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, publicada en el *Diario Oficial "Gaceta del Gobierno"* con fecha 5 de Enero de 1994 y que abrogó a la Ley Orgánica Municipal publicada en dicho periódico oficial el 18 de julio de 1973.

La Administración Pública Municipal del Estado de México, responde a los mismos lineamientos y estructura de la federal y estatal, es decir, es centralizada, desconcentrada y paraestatal.

Al abordar el tema de la Administración Pública Municipal, me limitaré a exponer lo relativo al Municipio en el Estado de México.

De acuerdo con lo previsto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, el Municipio es la base de la división territorial del Estado **Mexicano** y de su organiza-

ción política y administrativa. La fracción 1 del artículo citado en su parte relativa dice:

"1. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado".

"Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio".

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, trata lo relativo a la organización política y administrativa del Municipio en sus artículos 112 y 113. Respecto a la constitución de los ayuntamientos la tratan los artículos del 114 al 121. Las atribuciones de los ayuntamientos las abordan del artículo 122 al 127, en tanto que lo relativo a las atribuciones de los Presidentes Municipales, que son quienes realizan la Administración Pública Municipal propiamente dicha, las señalan el artículo 128 de la propia Constitución.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México menciona cuales son los municipios de esta entidad, su organización territorial, lo relativo a su población y a los ayuntamientos, a su integración, su instalación, su funcionamiento, atribuciones de los mismos y cuales son los actos administrativos municipales que requieren autorización de la legislatura o diputación permanente del Estado.

El artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de México establece:

"Son atribuciones de los ayuntamientos:

1. Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;

11. Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes; en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el artículo 115, fracción 111 de la Constitución General, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales;

111. Proponer ante la Legislatura local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso, por conducto del Ejecutivo del Estado;

IV. Proponer, en su caso, a la Legislatura local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos;

V. Acordar la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas;

VI. Acordar, en su caso, la categoría y denominación política que les corresponda a las localidades, conforme a esta Ley;

VII. Convenir, contratar o concesionar, en términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado;

VIII. Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales;

IX. Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;

IX Bis. Crear en el ámbito de sus respectivas competencias una Coordinación Municipal de Derechos Humanos, la cual será autónoma en sus decisiones;

X. Couocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará el tesorero con el visto bueno del síndico;

XI. Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del ayuntamiento; y de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana;

XII. Convocar a elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana;

XIII. Solicitar al Ejecutivo del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;

XIV. Municipalizar los servicios públicos en términos de esta Ley;

Xv. Aprobar en sesión de cabildo los movimientos registrados en el libro especial de bienes muebles e inmuebles;

XVI. Acordar el destino o uso de los bienes inmuebles municipales;

XVII. Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal; para la designación de estos servidores públicos se preferirá en igualdad de circunstancias a los ciudadanos del Estado vecinos del municipio;

XVIII. Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio;

XIX. Aprobar su presupuesto de egresos;

XX. Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México;

XXI. Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los Programas correspondientes;

XXII. Dotar de servicios públicos a los **habitantes** del municipio;

XXIII. Preservar, conservar y restaurar al medio ambiente;

XXIV Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades el control y la vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas; planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas;

XXV Constituir o participar en empresas paramunicipales y fideicomisos;

XXVI. Enajenar y dar arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del municipio, previa autorización, en su caso, de la Legislatura del Estado;

XXVII. Promover y apoyar los programas estatales y federales de capacitación y organización para el trabajo;

XXVIII. Desafectar del servicio público los bienes municipales o cambiar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público o de uso común;

XXIX. Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal;

XXX. Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado;

XXXI. Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio;

XXXII. Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación;

XXXIII. Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales;

XXXIV Publicar por lo menos una vez al año la "Gaceta Municipal" como órgano oficial para la publicación de los acuerdos de carácter general tomados por el ayuntamiento y de otros asuntos de interés público;

XXXV Organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos;

XXXVI. Nombrar al cronista municipal para el registro escrito del acontecer histórico local, que preserve y fomente la identidad de los pobladores con su municipio y con el Estado y que supervise el archivo de los documentos históricos municipales;

XXXVII. Promover en la esfera de su competencia lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones;

XXXVIII. Las demás que le señalen otras disposiciones legales".

El artículo 32 de la Ley que se comenta señala: "Para ocupar los cargos de secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares se deberán satisfacer los siguientes requisitos:

1. Ser ciudadano del Estado en pleno uso de sus derechos;
 - II. No estar imposibilitado para desempeñar cargo, empleo, o comisión pública.
 - III. No haber sido condenado en proceso penal, por delito intencional".

En esta disposición legal se señala la administración centralizada municipal y la paramunicipal que la llevan a cabo sus organismos auxiliares.

9.10. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DE LOS MUNICIPIOS

La administración pública municipal centralizada en el Estado de México, está contemplada en el Título IV relativo al régimen administrativo. A la administración citada se refieren los artículos 86, 91, 92, 93, 94, 95, 96. Los dos primeros y el penúltimo establecen:

ARTÍCULO 86.- "Para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades ejecutivas, el ayuntamiento se auxiliará con las dependencias y entidades de la administración pública municipal, que en cada caso acuerde el cabildo a propuesta del presidente municipal, las que estarán subordinadas a este servidor público".

ARTÍCULO 91.- "Son atribuciones del secretario del ayuntamiento las siguientes:

1. Asistir a las sesiones del ayuntamiento y levantar las actas correspondientes;

- II. Emitir los citatorios para la celebración de las sesiones de cabildo, convocadas legalmente;

- III. Dar cuenta en la primera sesión de cada mes, del número y contenido de los expedientes pasados a comisión, con mención de los que hayan sido resueltos y de los pendientes;

- IV. Llevar y conservar los libros de actas de cabildo, obteniendo las firmas de los asistentes a las sesiones;

- V. Validar con su firma, los documentos oficiales emanados del ayuntamiento o de cualquiera de sus miembros;

- VI. Tener a su cargo el archivo general del ayuntamiento;

- VII. Controlar y distribuir la correspondencia oficial del ayuntamiento, dando cuenta diaria al presidente municipal para acordar su trámite;

- VIII. Publicar los reglamentos, circulares y demás disposiciones municipales de observancia general;

- IX. Compilar leyes, decretos, reglamentos, periódicos oficiales del estado, circulares y órdenes relativas a los distintos sectores de la administración pública municipal;

- X. Expedir las constancias de vecindad que soliciten los habitantes del municipio, a la brevedad, en un plazo no mayor de 24 horas, así como las certificaciones y demás documentos públicos que legalmente procedan, o los que acuerde el ayuntamiento;

- XI. Elaborar con la intervención del síndico el inventario general de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, de los destinados a un servicio público, los de uso común y los propios;

XII. Integrar un sistema de información que contenga datos de los aspectos socio-económicos básicos del municipio;

XIII. Ser responsable de la publicación de la Gaceta Municipal;

XIV. Las demás que le confieran esta Ley y disposiciones aplicables".

ARTÍCULO 95.- "Son atribuciones del tesorero municipal:

I. Administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

II. Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables y, en su caso, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en términos de las disposiciones aplicables;

III. Imponer las sanciones administrativas que procedan por infracciones a las disposiciones fiscales;

IV. Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos e inventarios;

V. Proporcionar oportunamente al ayuntamiento todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Egresos Municipales, vigilando que se ajuste a las disposiciones de esta Ley y otros ordenamientos aplicables;

VI. Presentar al ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la Tesorería Municipal;

VII. Diseñar y aprobar las formas oficiales de manifestaciones, avisos y declaraciones y demás documentos requeridos;

VIII. Participar en la formulación de Convenios Fiscales y ejercer las atribuciones que le correspondan en el ámbito de su competencia;

IX. Proponer al ayuntamiento la cancelación de cuentas incobrables;

X. Custodiar y ejercer las garantías que se otorguen en favor de la hacienda municipal;

XI. Proponer la política de ingresos de la tesorería municipal;

XII. Intervenir en la elaboración del programa financiero municipal;

XIII. Elaborar y mantener el Padrón de Contribuyentes;

XIV. Ministrarle a su inmediato antecesor todos los datos oficiales que le solicitare, para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y deduzca la Contaduría General de Glosa;

XV. Solicitar a las instancias competentes, la práctica de revisiones circunstanciadas, de conformidad con las normas que rigen en materia de control y evaluación gubernamental en el ámbito municipal;

XVI. Glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento;

XVII. Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidad que haga la Contaduría General de Glosa de la Legislatura, informando al ayuntamiento;

XVIII. Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado sólo por acuerdo expreso del ayuntamiento;

XIX. Las que le señalen las demás disposiciones legales y el ayuntamiento".

9.11. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCONCENTRADA DE LOS MUNICIPIOS

Esta forma de la administración pública ha ofrecido grandes beneficios a los administrados en los tres niveles de gobierno, a grado tal

de que se ha aplicado con éxito y beneficio en la Federación, en los Estados y en los Municipios.

En el Estado de México la desconcentración administrativa municipal tiene las mismas características que la federal y la estatal, y es evidente que ésta se deriva de la centralización administrativa municipal. Su marco jurídico queda encuadrado en lo previsto por los artículos 86, 88, 89 y 90 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, y se han establecido, fundamentalmente, en los llamados *Centros de Servicios Administrativos*, en donde obviamente, no solamente laboran dependencias desconcentradas de la administración pública municipal centralizada, sino también oficinas paraestatales e inclusive, en la propia unidad administrativa se han establecido sucursales bancarias para que los administrados puedan resolver sus problemas económicos, relativos al pago de contribuciones, derechos, etc., y la obtención de dinero necesario para ello, en las mismas unidades administrativas.

La desconcentración administrativa se lleva a cabo en nombre de la oficina centralizada a la que pertenecen los organismos desconcentrados, que actúan por medio de la delegación de facultades que les ha conferido la dependencia centralizada. Es de desearse que se incremente esta administración desconcentrada y que los servidores públicos que laboran en las mismas comprendan la importancia de servir con atención y esmero a los peticionarios, que son los que en última instancia aportan las cantidades necesarias para el pago de sus emolumentos.

9.12. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAMUNICIPAL DE LOS MUNICIPIOS

La administración pública paramunicipal de los municipios y en particular la de los del Estado de México, siguen los mismos lineamientos de la federal y de las entidades federadas, es decir, esta forma de administración pública se acentúa cuando el Estado adopta actitudes de economía mixta y disminuye cuando se acerca a la tesis de la libre empresa o economía de mercado, que es la representación del liberalismo económico.

Como ya se ha repetido en varias ocasiones, la tesis liberal se inició en México, en la etapa que se vive, después de la mitad del sexenio presidencial 82-88, para incrementarse, decididamente, a partir del siguiente, o sea del sexenio 88-94 y desafortunadamente continúa, en el actual, 1994-2000, ya que el Estado transfiere constantemente a los particulares empresas que anteriormente administraba.

En la esfera municipal y concretamente en el Estado de México, se continúa con esta tendencia, pero debe tomarse en consideración que la administración pública paraestatal en esta entidad de la federación y a pesar de su potencial económico nunca alcanzó características de incremento alarmante.

A) *La descentralización*

Pocas han sido las empresas descentralizadas de los municipios del Estado de México. Algunas de ellas como la Dirección de Agua y Alcantarillado, sigue funcionando como organismo descentralizado, sin que su existencia se haya involucrado en razón de la tesis de economía mixta o de libre empresa.

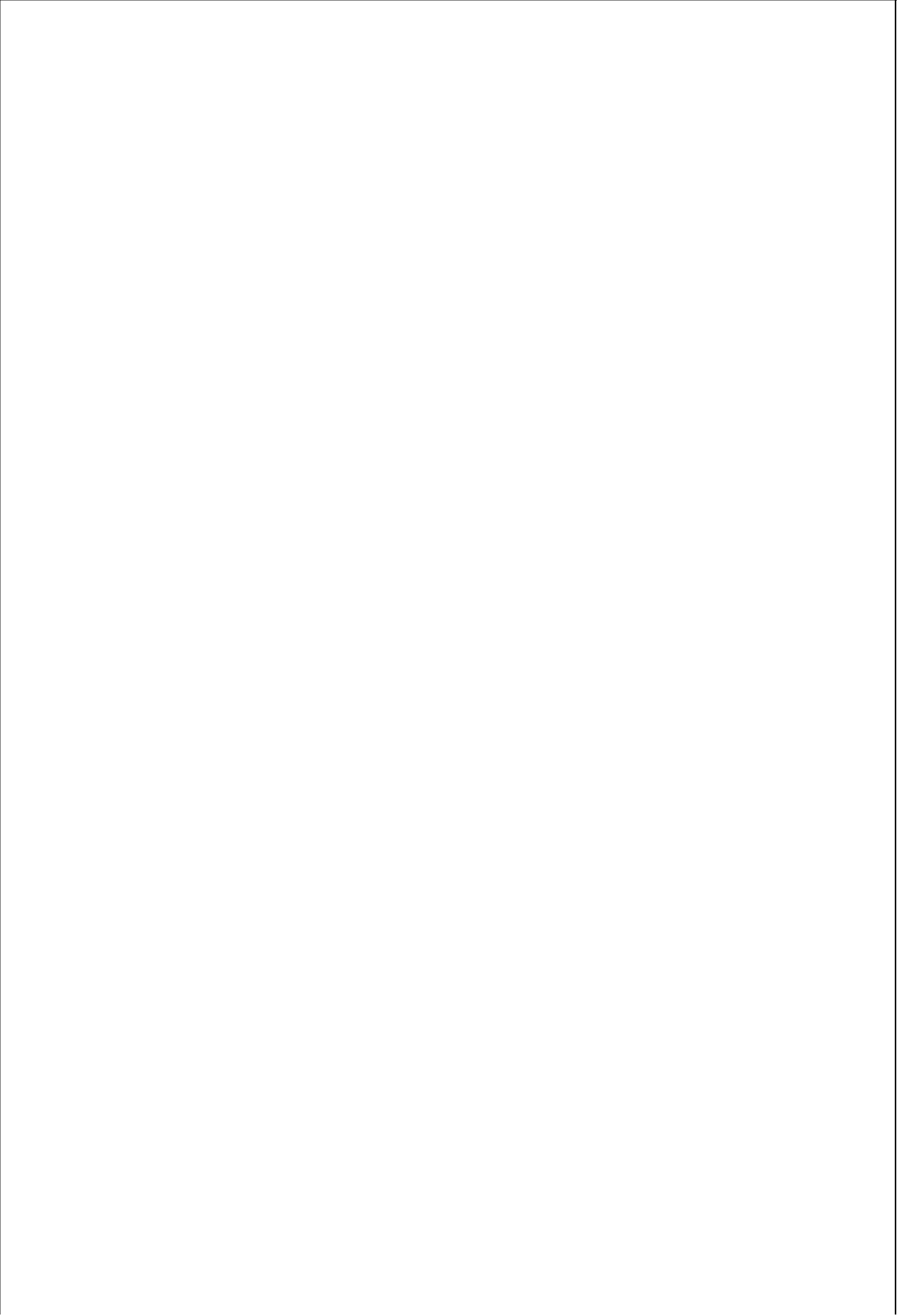
El marco jurídico de las empresas descentralizadas está contenido en los artículos 88,89,90 Y123 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

B) *Empresas de participación municipal mayoritaria*

Las empresas de participación municipal mayoritaria en los municipios del Estado de México, casi no existen, y las de participación minoritaria solo se presentan cuando el municipio tiene interés en el fomento de las artesanías locales, pero generalmente en estos casos se adopta la forma de la administración descentralizada municipal.

C) *Fideicomisos*

El marco jurídico de los fideicomisos municipales está contenido en los artículos 123 y 124 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, y tiene las características de todas las instituciones que habiendo partido del derecho privado han sido incorporadas a una forma de la administración pública.



CAPÍTULO X

LA ADMINISTRACIÓN ECOLÓGICA

SUMARIO: 10.1. Marco jurídico de la administración ecológica en México.-10.2. El derecho internacional en materia ambiental. Introducción al estudio de la legislación ambiental.-10.3. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Evaluación del impacto y riesgo ambiental en el mismo.-10.4. Aplicación de la ciencia y la tecnología para el mejoramiento ambiental. El sector y la salud ambiental en México.-10.5. Análisis de la problemática ambiental e introducción al desarrollo sustentable. Tecnologías para el control de contaminantes atmosféricos. El aire y la contaminación de la atmósfera.-10.5. La administración ambiental, el control de tratamientos de materiales peligrosos y tóxicos. El suelo. Los materiales y residuos peligrosos.-10.7. El agua, su contaminación y los sistemas acuáticos. Tecnologías para el tratamiento de aguas.

10.1. MARCO JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN ECOLÓGICA EN MÉXICO

El marco jurídico de la administración ecológica en México está determinado en los artículos 4º párrafo cuarto, 27 párrafo tercero, 29, 73 fracción XVI y 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que otorga a los municipios la facultad de expedir bandos municipales y disposiciones de carácter general en materia ambiental, así como sus leyes reglamentarias que son la Ley General de Salud, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 7 de febrero de 1984 y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 28 de enero de 1988, reformada mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1996.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que se comenta, en el texto de su reforma vigente establece las bases para definir los principios de la política ambiental y regular los instrumentos de su aplicación; el estudio de la biodiversidad y sus diferentes manifestaciones; el aprovechamiento sustentable de los elementos naturales; la protección al ambiente y la prevención parapreservario; la participación social e información ambiental; la inspección y vigilancia; medidas de seguridad y sanciones, así como la distribución de competencias y coordinación en la materia.

El artículo 3² de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente vigente en 1999, define en sus XXXV fracciones lo que debe entenderse por: *Ambiente, Areas naturales protegidas, Aprovechamiento sustentable, Biodiversidad, Biotecnología, Contaminación, Contaminante, Contingencia ambiental, Control, Criterios ecológicos, Desarrollo Sustentable, Desequilibrio ecológico, Ecosistema, Equilibrio ecológico, Elemento natural, Emergencia ecológica, Fauna silvestre, Flora silvestre, Impacto ambiental, Manifestación del impacto ambiental, Material genético, Material peligroso, Ordenamiento ecológico, Preservación, Prevención, Protección, Recursos biológicos, Recursos genéticos, Recurso natural, Región ecológica, Residuo, Residuos peligrosos, Restauración, Secretaría y Vocación natural.*

El artículo 4² de la Ley en comento, establece la distribución de competencias y coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios respecto a las atribuciones que en materia de preservación, restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente tienen las autoridades, por lo que en tal virtud, a la fecha todas las entidades federadas tienen ya su ley de la materia. Los municipios derivan sus atribuciones de la ley mencionada, la de la entidad federada a la que pertenecen y de sus Bandos de Policía y Buen Gobierno, así como de sus Reglamentos.

En la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, reformada mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 13 de diciembre de 1996, desapareció el Capítulo VI de la ley que fue motivo de la reforma, que se refería a los delitos del orden federal, así como el VII de la misma, que trataba lo relacionado a la denuncia popular, sin embargo, el contenido de los mismos sigue apareciendo en la nueva ley.

En virtud de la importancia de la protección al ambiente, en el Código Penal para el Distrito Federal en Materia del Fuero Común y para toda la República en Materia Federal, mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de diciembre de 1996, se incluyó el Título Vigésimo Quinto, Capítulo único relativo a los delitos ambientales.

Como ya quedó expuesto, todos los Estados de la Federación cumpliendo con el contenido del párrafo primero del artículo 41 constitucional, han elaborado leyes para la protección del medio ambiente. En el Estado de México, el marco jurídico de la administración ecológica, además de las disposiciones federales respectivas de la materia, está constituido por las siguientes leyes: Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México; Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México; Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México, publicada en el Periódico Oficial "*Gaceta del Gobierno*" el 26 de noviembre de 1997 y que abrogó a la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México, publicada en el mismo periódico oficial el 28 de enero de 1988; los

Reglamentos de la Ley de Protección al Ambiente del Estado de México en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera; para la Prevención y Control de la Contaminación de Agua; en Materia de Impacto y Riesgo Ambiental; en materia de Prevención y Control de la Contaminación del Suelo; y el Reglamento Interior de la Secretaría de Ecología; Ley de Parques Estatales y Municipales; Disposiciones jurídicas en materia ecológica de la Ley de Asentamientos Humanos; Disposiciones jurídicas en materia ecológica del Reglamento de Tránsito del Estado de México; Artículos 33-A y del 233-A al 233-D del Código Penal vigente en el Estado de México, así como varios decretos, acuerdos y convenios del Ejecutivo para prevenir las condiciones que favorezcan el equilibrio ecológico y el medio ambiente.

La Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México, establece las normas de protección y restauración al ambiente y de conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales en el ámbito territorial del Estado de México. Sus disposiciones son de orden público e interés social.

Los municipios del Estado de México cuentan además con su legislación aplicable en el ámbito de su territorio, teniendo como marco jurídico, como ya se expuso, su Ley Orgánica Municipal, su Bando de Policía y Buen Gobierno y varios reglamentos de la materia, entre ellos, el Reglamento de Protección al Ambiente y del Equilibrio Ecológico del Municipio de Toluca.

10.2. EL DERECHO INTERNACIONAL EN MATERIA AMBIENTAL. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

El problema del equilibrio ecológico y la protección al ambiente no solamente se presenta en México, sino en todo el globo terráqueo, inclusive en los países del primer mundo se ha abordado con anterioridad esta problemática y se han tomado prácticas medidas importantes para resolverlos, formulando la legislación correspondiente para solucionar el problema, estableciendo las bases del Derecho Internacional en Materia Ambiental e iniciándose la introducción de la legislación ambiental. En efecto, el calentamiento de la tierra, el deterioro de la capa de ozono, la erosión, la acumulación de desperdicios tóxicos y todos los elementos que determinan la contaminación del medio ambiente son parte de los problemas que deben ser resueltos en un ambiente de cooperación por todos los países, sus gobernantes y gobernados, para evitar la pérdida de la diversidad biológica del planeta, por lo cual todos sin excepción estamos obligados a adoptar nuevos tipos de conducta que mejoren nuestro equilibrio ecológico, nuestro ambiente y por ende nuestro sistema de vida. Ello obliga a entrar de lleno a la cultura de la responsabilidad del esfuerzo, de la limpieza y de un comportamiento integral que permitan unas mejores condiciones

de vida, tal y como son las aspiraciones de los preceptos constitucionales que forman el marco jurídico de la administración ecológica en absoluta correspondencia con el contenido de las leyes y pactos internacionales.

Según P. RAVEN, la biodiversidad o diversidad biológica es la totalidad de los genes, las especies y los ecosistemas de una región y que son en palabras comunes y corrientes la diversidad de vida en la tierra. Para él la diversidad genética está representada como la variación de los genes dentro de las especies, en tal sentido abarca poblaciones determinadas de la misma especie o la variación genética de una sola población.

Para el mismo autor, la diversidad de las especies está representada por la variedad de las mismas en una región. El número de especies de una región representa la riqueza de sus especies, misma que debe tomar en consideración la relación que existe entre una especie y otras.

La diversidad de ecosistemas está relacionada con la extensión de ambientes terrestres y acuáticos, e inclusive bosques tropicales que están sobre la tierra.

Es obvio que la legislación internacional y las leyes nacionales sobre el equilibrio ecológico y la protección del medio ambiente representan el marco jurídico que permite realizar una conducta tendiente a ello, pero es evidente que la tarea no se ha cumplido en forma clara y evidente por diversos motivos, muchos imputables a las autoridades y otros a los particulares, es decir, tanto gobernantes como gobernados, o administradores o administrados tenemos gran responsabilidad en el desequilibrio ecológico que se ha presentado, pues separada o conjuntamente realizamos conductas propiciando tal desequilibrio.

Entre los diferentes factores que han propiciado el desequilibrio ecológico mencionaré solamente algunos de ellos, pero admitiendo que existen otros varios. De los primeros citaré a los siguientes: a la contaminación que producen las factorías, que no solamente causa efectos en el área en donde existen, sino que llevan la contaminación y elementos tóxicos a través de ríos y canales a grandes distancias de donde se producen esos tóxicos; el uso desmedido e irracional de, vehículos de motor determinado por el uso de combustibles contaminantes; la falta de un verdadero y auténtico control de parte de las autoridades competentes de la materia, pues los centros de verificación de contaminación ambiental solo han producido la molestia popular y la idea de que solamente existen para obtener una fuente de ingresos, ya que en las calles de las ciudades y en las carreteras es común observar la cantidad de humo y gases que despiden vehículos de transporte colectivo, especialmente los viejos que ante los propios agentes de tránsito hacen despidos y **explosiones** de gases contaminantes; instalación excesiva de topes de parte de las autoridades y de los par-

ticulares, que convierten a las calles en verdaderos estacionamientos de vehículos con motor encendido. El abuso y la irresponsabilidad de los gobernados complementa y aumenta la conducta antiambiental, produciendo un desequilibrio ecológico y en el mismo orden se observa la existencia de vehículos que contaminan, de muchos que con una enorme irresponsabilidad de sus conductores se estacionan en doble fila cuando cerca del lugar donde lo hacen existen estacionamientos públicos que deben ocupar para hacer más fluido el tránsito; el uso y abuso de materiales que producen una gran cantidad de basura no reciclable que propicia la contaminación ambiental.

En el medio rural es claramente visible el abuso que se continúa haciendo con la tala de los bosques, a grado tal que ha provocado erosiones importantes en la tierra y un desequilibrio ecológico, que se manifiesta claramente en la temporada de inicio y terminación del período de lluvias y que en el campo cuando éstas se presentan son en grado tan fuerte que motivan un deslavamiento de la tierra, con pérdida de la materia orgánica.

En materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, México ha celebrado varios tratados internacionales dentro de los cuales mencionaré los siguientes:

Asuntos Fronterizos:

Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza, también conocido como Convenio de la Paz.

Firmado en la Paz, B.C.S., 14 de agosto de 1983.

Entrada en Vigor, 16 de febrero de 1984.

Diario Oficial, 4 de mayo de 1984.

I. Acuerdo de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la Solución de los Problemas de Saneamiento en San Diego, California/Tijuana, Baja California. Anexo I.

Firmado en San Diego, California, 18 de julio de 1985.

Entrada en Vigor, 18 de julio de 1985.

II. Acuerdo de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Contaminación del Ambiente a lo largo de la Frontera Terrestre Internacional por Descarga de Sustancias Peligrosas. Anexo II.

Firmado en San Diego, California, 18 de julio de 1985.

Entrada en Vigor, 29 de noviembre de 1985.

In. Acuerdo de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y Sustancias Peligrosas. Anexo III.

Firmado en Washington, D.C., E.U.A., 12 de noviembre de 1986.

Entrada en Vigor, 29 de enero de 1987.

IV. Acuerdo de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Contaminación Transfronteriza del Aire causada por las Fundidoras de Cobre a lo Largo de su Frontera Común Firmado en Washington, D.C., E.U.A., 29 de enero de 1987.

Entrada en Vigor, 29 de enero de 1987.

V. Acuerdo de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América relativo al Transporte Internacional de Contaminación del Aire Urbano.

Contaminación Marítima.

Protocolo de 1978 Relativo al Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, 1973. (Protocolo MARPÜL).

Adoptado en Londres, Gran Bretaña, 17 de febrero de 1978.

Ratificado por México, 23 de abril de 1992

Entrada en Vigor General, 2 de octubre de 1983.

Entrada en vigor para México, 23 de julio de 1992.

Diario Oficial, 8 de julio de 1992.

Espacios Marítimos.

Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar.

Adoptado en Ginebra, Suiza, 29 de abril de 1958.

Adhesión por México, 2 de agosto de 1966.

Entrada en Vigor General, 20 de marzo de 1966.

Entrada en Vigor para México, 1º de septiembre de 1966.

Diario Oficial, 22 de octubre de 1966.

10.3. LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE. EVALUACIÓN DEL IMPACTO YRIESGO AMBIENTAL EN EL MISMO

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1988, y reformada el 13 de diciembre de 1996, la que consta de SEIS TÍTULOS. El TÍTULO PRIMERO está compuesto de cuatro capítulos: el Capítulo I se refiere a las *Normas preliminares*; el Capítulo II a la *Distribución de competencias y coordinación*; el Capítulo III trata lo relacionado con la *Política ambiental*, y el Capítulo IV que se divide en VIII Secciones se refiere a los *Instrumentos de la política ambiental*.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología fue creada con la finalidad de cumplir con las atribuciones relacionadas con la protección al equilibrio ecológico y lograr un desarrollo sustentable, pero mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de mayo de 1992, fue suprimida para dar lugar a la Secretaría de Desarrollo Social, y en 1999 corresponde a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, creada mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1994, cumplir

con las atribuciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

El TÍTULO SEGUNDO está formado de tres capítulos. El Capítulo I se refiere a las *Áreas naturales protegidas*, y que a su vez se divide en IV Secciones; el Capítulo II trata lo relativo al las *Zonas de restauración*, y el Capítulo III a la *Flora y fauna silvestre*.

El TÍTULO TERCERO está compuesto por tres capítulos, el I trata lo relacionado al *Aprovechamiento sustentable del agua y los ecosistemas acuáticos*; el Capítulo II a la *Preservación y aprovechamiento sustentable del suelo y sus recursos*, y el Capítulo III *De la exploración y explotación de los recursos no renovables en el equilibrio ecológico*.

El TÍTULO CUARTO está formado de ocho capítulos, el I se refiere a las *Disposiciones generales*; el Capítulo II a la *Prevención y control de la contaminación de la atmósfera*, el III se refiere a la *Prevención y control de la contaminación del agua y de los ecosistemas acuáticos*; el IV a la *Prevención y control de la contaminación del suelo*; el V a las *Actividades consideradas como altamente riesgosas*; el VI a los *Materiales y residuos peligrosos*; el VII a la *Energía nuclear*, y el Capítulo VIII al *Ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica, olores y contaminación visual*.

El TÍTULO QUINTO tiene dos capítulos, el I se refiere a la *Participación social*, y el II al *Derecho a la información ambiental*.

El TÍTULO SEXTO está compuesto de cinco capítulos. El Capítulo I se refiere a las *Disposiciones generales*; el II a la *Inspección y vigilancia*; el III a las *Medidas de seguridad*; el IV se refiere a las *Sanciones administrativas*; y el V al *Recurso de revisión*.

10.4. APLICACIÓN DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGÍA PARA EL MEJORAMIENTO AMBIENTAL. EL SECTOR Y LA SALUD AMBIENTAL EN MÉXICO

Es innegable que la ciencia y la tecnología deben aplicarse concurrentemente para el mejoramiento ambiental en México. Sin embargo, a pesar de los avances científicos sobre la materia se advierte claramente un deterioro y desequilibrio ecológico y del medio ambiente, pues cada día se advierte en casi toda la geografía mexicana que avanza más apresuradamente el desequilibrio ambiental en México, bien porque la ciencia no proporcione los medios idóneos para combatirlo, o bien, porque la administración pública no actúe de manera adecuada, utilizando los medios idóneos para la protección del medio ambiente.

El ambiente tiene tal importancia que inclusive debe ser motivo de análisis preciso de las políticas sobre la materia, así como las económicas y comerciales seguidas por México, puesto que de otra manera se corre el riesgo de que los recursos ambientales puedan extinguirse no solamente en México, sino en todo el planeta lo que debe obligar a hacer cambios de conducta de gobernantes y gobernados creándose patrones de producción y de consumo, propiciando que la conducta

de los particulares evite despilfarros de energía, de materias primas, de desecho y se busquen y encuentren alternativas de solución para que la sociedad de producción y consumo brinde a la población posibilidades de un mejoramiento absoluto del ambiente.

Edmundo DE ALBA Y Cristina CORTINAS DE NAVA, en su trabajo *"Reflexiones sobre la Importancia de la Ciencia y la Tecnología para la Gestión Ambiental"*, respecto a la problemática citada y el comportamiento industrial dicen: *"Ante tales expectativas, el antiguo enfoque de control de las emisiones contaminantes y de la generación de residuos peligrosos al final de los procesos, está siendo reemplazado por otro preventivo, en el que se pone énfasis en el diseño de los procesos y productos que contribuyan a reducirlos al máximo, ahorren energía y materias primas, y faciliten el reuso y reciclado"*.

"A ese respecto, la ecología industrial tiende a emular los procesos biocibernéticos de la naturaleza, en los cuales utilizan al máximo los recursos, mediante mecanismos con alta eficiencia energética que no producen desechos, ya que todos los materiales que intervienen en lo ciclos biológicos son reutilizados".

"En primer término, las actividades citadas se centraron en reducir la carga contaminante de aguas residuales; más tarde se centraron en disminuir la generación de residuos sólidos y, finalmente, en abatir las emisiones de aire, aspecto este último en el que se ha logrado el máximo de reducción".

y agregan, *"Entre los factores de éxito en el logro de las metas de reducción de contaminantes y desechos en la fuente se encuentran:*

1. El establecimiento de sistemas de contabilidad parcial y total, incluyendo el balance de energía y materiales.
2. La participación del personal gracias a la capacitación y los estímulos.
3. El liderazgo gerencial en la instrumentación de las actividades de reducción en la fuente".

"Otro factor que parece jugar un papel importante en el éxito de las actividades mencionadas, es disponer de políticas y programas ambientales explícitos y documentados que precisen las metas a alcanzar".

"El diseño ambiental ha dado frutos, también, en campos tan diversos como son la construcción de aeropuertos en términos de ahorro de energía y agua, prevención de emisiones contaminantes, reducción de la generación y reciclado de desechos; el desarrollo de parques nacionales en los que se minimiza, entre otros, el impacto ambiental de los visitantes; o la edificación de casas ecológicas adaptadas a las condiciones locales para ahorrar energía, en las que se reusa el agua y aprovechan los desechos. En todos ellos, la clave ha consistido en reconocer que los problemas e impactos ambientales deben abordarse de manera sistémica y con el enfoque de ciclo de vida antes descrito".

"A pesar del éxito obtenido en las experiencias antes descritas, el volumen de desechos sigue creciendo en la mayoría de los países, las emisiones contaminantes no se han reducido de manera esperada y el deterioro de los recursos

naturales aún no se frena significativamente, lo cual indica que la difusión y penetración de tales programas han sido limitados".⁶⁷

Para lograr los objetivos mencionados es menester que con toda seriedad se plantee la necesidad impostergable de aplicar en la materia los conocimientos científicos y mejorar los procedimientos tecnológicos, reforzando ambos aspectos para que tanto la ciencia como la tecnología proporcionen los recursos y medios adecuados para lograr el equilibrio ambiental, por lo que deberá desarrollarse científicamente el conocimiento del suelo, subsuelo, atmósfera, océanos, ciclos interrelacionados de aguas, nutrientes bioquímicos, flujos de energía para tener un conocimiento preciso y exacto de las condiciones de nuestro planeta para reconstruir lo que se va deteriorando y conservar en forma adecuada lo aún no deteriorado, realizando una administración ambiental que tenga como propósito esencial proporcionar al ser humano las condiciones ambientales suficientes e indispensables para el mejor desarrollo de su integridad física y consecuentemente la mental.

10.5. ANÁLISIS DE LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL E INTRODUCCIÓN AL DESARROLLO SUSTENTABLE. TECNOLOGÍAS PARA EL CONTROL DE CONTAMINANTES ATMOSFÉRICOS. EL AIRE Y LA CONTAMINACIÓN DE LA ATMÓSFERA

La problemática ambiental está formada por variadísimos aspectos del deterioro ambiental, como ya se ha expuesto, muchos de los cuales corresponden o se presentan en todos los lugares del planeta terrestre y algunos con mayor incidencia regional en México, de ello ya se ha hablado en términos generales y están representados por la actividad humana que ha provocado un desequilibrio ambiental, como es la explotación irracional de los bosques, que ha determinado la erosión de la tierra, e inclusive una variación en las temporadas de lluvias, la intensidad de éstas; la contaminación del aire producida por las actividades humanas en la esfera industrial y por los gobernados con el uso desmedido de materias, que quebrantan o deterioran al aire en algunas ocasiones enrareciendo o reduciendo el oxígeno, y en otras destruyéndolo totalmente. No debe escapar al hombre la idea de que el uso de la energía nuclear y los experimentos que se han hecho en torno de la misma representen una de las causas primarias que están determinando el desequilibrio ambiental en la tierra; el descuido en el uso del suelo que permanentemente realiza el hombre en distintas esferas de su actividad; la contaminación de las aguas por el uso de materiales tóxicos en las industrias que inclusive llegan a muchos kilómetros de distancia y probablemente hasta las aguas marítimas.

⁶⁷ VARIOS AUTORES. *Administración Ecológica*, Revista de Administración Pública, RAP, No. 87, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., INAP, México, 1994, pág. 48.

En realidad la problemática ambiental es muy variada y compleja y determina una urgente necesidad de la intervención humana a nivel mundial a efecto de que los Estados intervengan, se relacionen entre sí, a efecto de tomar las medidas adecuadas para que la vida humana pueda seguir llevándose a cabo a través de un desarrollo sustentable, por lo que debe contarse en primer término con la buena voluntad y disposición de los países más desarrollados con la finalidad de que utilicen sus avances científicos y tecnológicos, no solamente en el logro de un desarrollo y crecimiento en el ámbito de sus economías, sino también con el deber de ponerlos al servicio de la humanidad a efecto de que ésta disfrute del bienestar de una naturaleza que en lugar de ser dañada por el hombre sea preservada y protegida por el mismo, a través de los medios más avanzados que proporciona la inteligencia humana.

Considero que el segundo camino que debe seguir un Estado y en particular el mexicano para lograr un verdadero equilibrio ambiental consiste no solamente en tener una ley de la materia y una dependencia que se encargue de la administración ambiental, sino que, además, realice en forma idónea, las políticas necesarias para lograr el objetivo propuesto e inclusive se olvide de actitudes populistas que auspician el deterioro del medio ambiente, es decir que la dependencia que se encargue de la protección del mismo deje a un lado todos los aspectos negativos de la burocracia y se impregne de un sentido de responsabilidad social que les determine a actuar siempre en la esfera de su competencia, y como complemento de este comportamiento de las autoridades se requiere que la población del Estado, en todos sus niveles actúe con un gran sentido de responsabilidad para no seguir provocando el desequilibrio ambiental evitando la contaminación en todos los aspectos de la actividad humana, o reduciéndola al mínimo.

10.6. LA ADMINISTRACIÓN AMBIENTAL, EL CONTROL DE TRATAMIENTOS DE MATERIALES PELIGROSOS Y TÓXICOS. EL SUELO. Los MATERIALES y RESIDUOS PELIGROSOS

La administración ambiental constituye a partir de 1970 uno de los renglones más importantes que debe atender la administración pública, y cuya problemática se ha agravado año con año, de tal manera, que ya hace insoslayable la intervención de la administración pública en este renglón específico que se ha denominado *la administración ambiental*, y que debe entenderse por tal, *el uso y aplicación de los recursos idóneos con los que cuenta la administración pública para resolver esta problemática, pues el desequilibrio ecológico cada día se muestra más patente a través del deterioro ambiental. En efecto, el incremento de las factorías que hasta la fecha no han realizado el comportamiento adecuado para evitar el deterioro del medio ambiente, exige que la administración pública adopte medidas más*

efectivas y enérgicas para que esto no siga sucediendo, pero que sean medidas científica y técnicamente idóneas, aplicadas con responsabilidad y honestidad. Es justo reconocer que una buena parte del sector industrial ya se ha venido preocupando por conseguir un equilibrio del desarrollo ecológico sustentable, pero otra parte permanece al margen de este comportamiento y solamente muestran especial interés en protegerse y proteger sus derechos, olvidando o desconociendo que tal comportamiento, tarde o temprano puede ser negativo, no solamente para la sociedad sino también para ellas mismas.

La administración ambiental como uno de los renglones prioritarios de la administración pública, para tener éxito requiere de un esfuerzo cooperativo de todos los integrantes o miembros de la población, pero también de la propia administración pública, a efecto de que la calidad de los combustibles sea óptima para que a pesar de su uso no provoque contaminaciones, y evite también la venta y uso o aplicación de materiales peligrosos y tóxicos y obligue a quienes los producen, que su uso se reduzcan considerablemente y se sustituyan por otros que no causen el deterioro ambiental y se predique con el ejemplo y que en todos los actos de la administración pública se evite el uso de materiales tóxicos y la producción de residuos peligrosos, para que esté en posibilidad jurídica, real y moral de exigir a los particulares un comportamiento semejante.

10.7. EL AGUA, SU CONTAMINACIÓN Y LOS SISTEMAS ACUÁTICOS. TECNOLOGÍAS PARA EL TRATAMIENTO DE AGUAS

De conformidad con el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, "*La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación*". La *Ley de Aguas Nacionales* publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1º de diciembre de 1992, es reglamentaria del párrafo primero del artículo constitucional citado, y en su Capítulo V del TÍTULO SEXTO, establece, en sus artículos 83 y 8410 relativo al Control de Avenidas y Protección Contra Inundaciones, en tanto que en el Capítulo Único del TÍTULO SÉPTIMO trata lo relativo a la Prevención y control de la contaminación de las aguas, y está compuesto del artículo 85 al 96 de la propia Ley. El artículo 85 de la Ley que comento establece que: "Es de interés público la promoción y ejecución de las medidas y acciones necesarias para proteger la calidad del agua, en los términos de ley". El artículo 86 establece las facultades y tareas de la Comisión Nacional de Agua y para su mejor comprensión se transcribe:

"ARTÍCULO 86. "La Comisión" tendrá a su cargo:

1. Promover y, en su caso, ejecutar y operar la infraestructura federal y los servicios necesarios para la preservación, conservación y mejora-

miento de la calidad del agua en las cuencas hidrológicas y acuíferos, de acuerdo con las normas oficiales mexicanas respectivas y las condiciones particulares de descarga, en los términos de ley;

II. Formular programas integrales de protección de los recursos hidráulicos en cuencas hidrológicas y acuíferos, considerando las relaciones existentes entre los usos del suelo y la cantidad y calidad de agua;

III. Establecer el cumplimiento de las condiciones particulares de descarga que deben satisfacer las aguas residuales que se generen en bienes y zonas de jurisdicción federal; de aguas residuales vertidas directamente en aguas y bienes nacionales, o en cualquier terreno cuando dichas descargas puedan contaminar el subsuelo o los acuíferos; y en los demás casos previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;

IV. Autorizar, en su caso, el vertido de aguas residuales en el mar, y en coordinación con la Secretaría de Marina cuando provengan de fuentes móviles o plataformas fijas;

V. Vigilar, en coordinación con las demás autoridades competentes, que el agua suministrada para consumo humano cumpla con las normas de calidad correspondientes, y que el uso de las aguas residuales cumpla con las normas de calidad del agua emitidas para tal efecto;

VI. Promover o realizar las medidas necesarias para evitar que basura, desechos materiales, materiales y sustancias tóxicas, y lodos producto de los tratamientos de aguas residuales, contaminen las aguas superficiales o del subsuelo y los bienes que señala el artículo 113; y

VII. Ejercer las atribuciones que corresponden a la Federación en materia de prevención y control de la contaminación del agua y de su fiscalización y sanción, en los términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, salvo que corresponda a otra dependencia conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

El agua es un elemento vital para el hombre, de ahí que la Ley General de Salud otorga facultades a la Secretaría del ramo para cuidar la salud de los seres humanos, evitando se les cause daño en la misma, de tal manera que la propia Secretaría en coordinación con la Secretaría de Agricultura y Recursos Humanos realiza actividades tendientes a procurar el abastecimiento suficiente de agua potable para el uso colectivo domiciliario, en cuya actividad juega un papel importantísimo la presencia de las autoridades municipales que son las encargadas de prestar el servicio de agua potable y alcantarillado, de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal correspondiente. Así por ejemplo, el artículo 125 de la ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su fracción I establece que los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación del servicio público de: 1) Agua Potable; 2) Alcantarillado, 3) Saneamiento y 4) Aguas Residuales. En tales condiciones corresponde a la Secretaría de Salud, a la Comisión Nacional de Agua ya los municipios realizar las tareas encaminadas para que el agua que consume la población reúna las cualidades de ser auténticamente potable, teniendo también

la facultad para disponer en forma adecuada de los desechos sólidos, líquidos y excretas. Así por ejemplo, el último párrafo del artículo 88 de la Ley de Aguas Nacionales citada, establece: "El control de las aguas descargas residuales a los sistemas de drenaje o alcantarillado de los centros de población corresponde a los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes" todo ello para que la población tome alimentos adecuados y sin contaminación, correspondiendo a la Comisión Nacional del Agua, las facultades para prevenir y realizar el control de la contaminación de las aguas. Por lo que se refiere a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, la Ley Forestal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 1992, le otorga facultades para que en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Social realice un programa permanente de forestación y reforestación para rescatar las zonas erosionadas y con ello mejorar el medio ambiente. Esta tarea involucra la participación de autoridades federales, estatales y municipales.

El uso del agua potable representa varios problemas, que deben ser resueltos de manera eficiente para aprovechar al máximo su existencia y evitar su contaminación, de entre ellos se pueden citar a los siguientes:

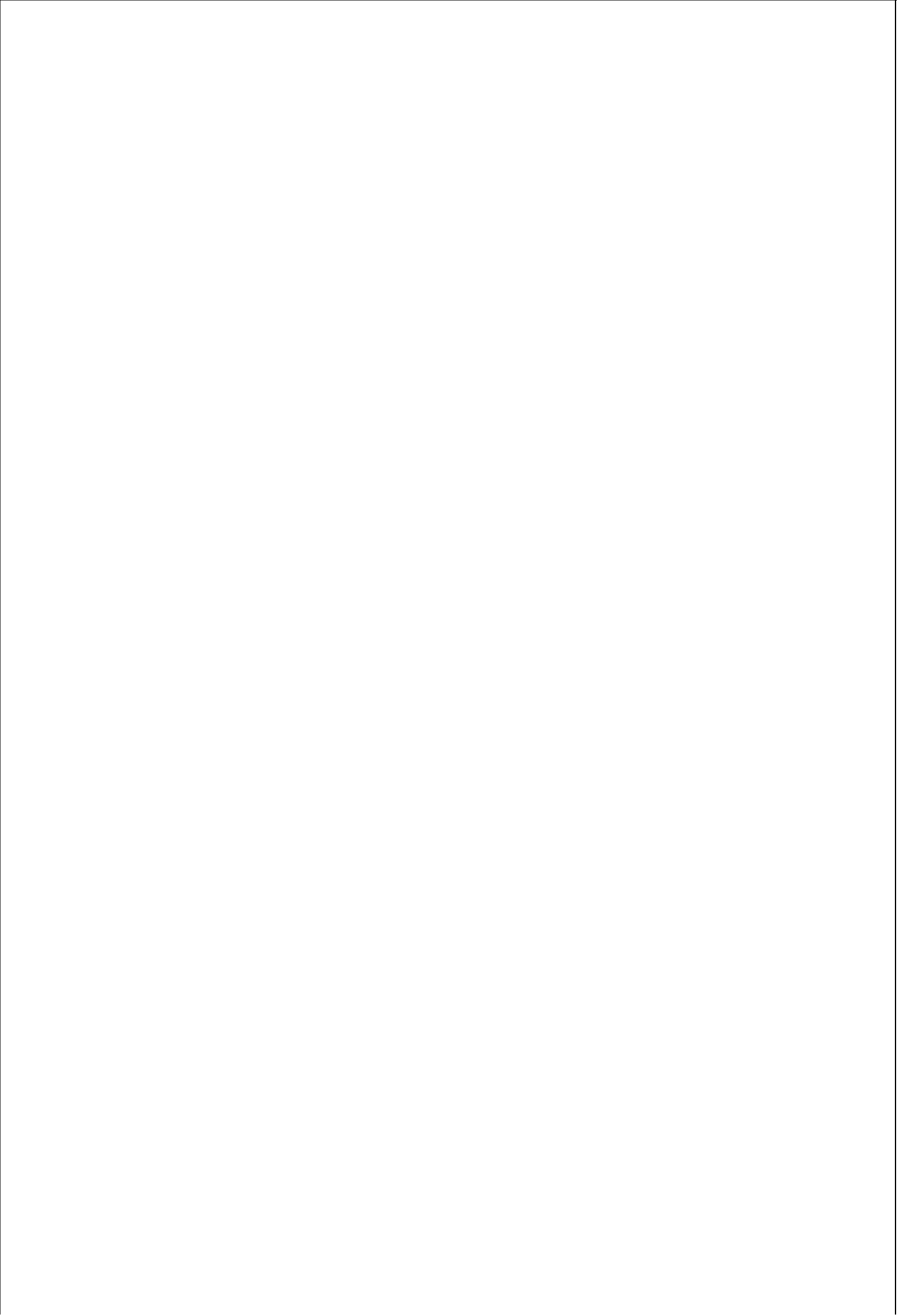
1º. El uso irracional del agua potable imputable a las autoridades encargadas de evitar su desperdicio.

2º. El uso irracional y desperdicio de agua potable por parte de los gobernados.

3º. Evitar la contaminación del agua potable, pues con frecuencia se afirma que la misma lo está por la invasión de elementos contaminantes, provocada bien sea por el mal estado de la red de agua potable o por el del alcantarillado, por lo cual desde la construcción de estos conductos deben llevarse a cabo con las características suficientes para evitar su descomposición y además con la posibilidad de que fácilmente pueda comprobarse o cerciorarse de su estado de idoneidad. Implica igualmente la obligación de realizar permanentemente obras de vigilancia e inspección, así como reacondicionamiento de ambas redes, para que, por ningún motivo, la de alcantarillado provoque filtraciones a la red de agua potable.

Con lo expuesto, se llevarán a cabo todas las tareas tendientes a evitar la contaminación del agua potable, a efecto de que la población del Estado pueda tomar ésta con la seguridad de que está tomando agua potable.

Respecto a los sistemas acuáticos deben aplicarse en su ámbito todas las medidas con la misma finalidad, y en todo caso, la ciencia y la tecnología debe aplicarse adecuadamente para lograr un tratamiento idóneo de las aguas.



CAPÍTULO XI

LA REFORMA ADMINISTRATIVA

SUMARIO; 11.1. La reforma de la administración pública federal.-11.2. La reforma de la administración pública federal centralizada.-11.3. La reforma de la administración pública federal desconcentrada.-11.4. La reforma de la administración pública federal paraestatal.-11.5. La reforma de la administración pública de las entidades federadas. El Estado de México.-11.6. La reforma de la administración pública centralizada de las entidades federadas.-11.7. La reforma de la administración pública desconcentrada de las entidades federadas.-11.8. La reforma de la administración pública paraestatal de las entidades federadas.-11.9. La reforma de la administración municipal en el Estado de México.-11.10. La reforma de la administración municipal centralizada.-11.11. La reforma de la administración municipal desconcentrada.-11.12. La reforma de la administración paramunicipal.-11.13. La reforma de la administración del Distrito Federal.

No soy partidario de las definiciones gramaticales o etimológicas, pues siempre pensaré que la correcta es la que se apega a las reglas de la Lógica, pero en este caso, al abordar el tema de la Reforma Administrativa, y ante tan diversas interpretaciones que se han dado de la misma, de acuerdo con las distintas épocas o situaciones políticas en que han surgido, me conformaré con proporcionar simplemente la definición que sobre reforma tiene el *Diccionario de Sinónimos, Ideas Afines y Contrarios*, de la Editorial Teide, México, Barcelona, Bogotá, que dice: "reformar". Cambiar, modificar, perfeccionar, corregir, rehacer, renovar, reparar, restaurar, mejorar, arreglar, restablecer, apañar, quitar, enmendar, rectificar. etc. y *reforma*. Reformación, restauración, restablecimiento, modificación, mejoramiento, mejora, perfección, perfeccionamiento, progreso, reparación, renovación, innovación, revisión, cambio, corrección, enmienda; y el *Diccionario de la Lengua Española* correspondiente a la Real Academia Española, al respecto dice: *reforma*. Acción y efecto de reformarse. Lo que se propone, proyecta o ejecuta como una innovación o mejora en alguna cosa.

Las múltiples acepciones del verbo *reformar* y del sustantivo *reforma*, permiten utilizar esta palabra con los significados que en diferentes épocas se le ha dado, sin alterar en nada o en poco su contenido, como quedará expuesto en los siguientes apartados.

11.1. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

En el campo de la administración pública federal, las palabras *reforma* y *administrativa*, no siempre se han usado con el mismo sentido, y no hablo de la semántica, sino del que se les ha dado a través de la historia, a la estructura y organización de la administración pública federal, pues de la misma manera se ha hablado de reforma administrativa, cuando se crean y aumentan dependencias del ejecutivo, que cuando han sido suprimidas, se le han restado facultades o algunas han sido fusionadas. En varias ocasiones *las reformas* solamente son manifestaciones de la voluntad del gobernante en turno influenciado por algunos de sus consejeros. Debo hacer la aclaración que algunas de esas *reformas*, son simplemente cambios, que se originan por diferentes motivos, tales como la ideología del Presidente y de los asesores que le sugieren la reforma, los problemas que piensan que han heredado de su antecesor, los errores que cree que éste cometió, las situaciones políticas y sociales que vive el país, la manifestación populista que desea llevar a cabo, aunque él le llame democrática, y piensa que con la llamada reforma administrativa, los errores se van a terminar y "*su*" *administración pública va a mejorar*, etc. Es justo reconocer que la mayoría de las reformas o cambios, algunas adecuadas y otras erróneas, fueron inspiradas en el principio de buena fe del gobernante que las llevó a cabo.

De acuerdo con el texto actual del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la administración pública federal es centralizada y paraestatal.

El texto original del artículo 90 citado era diferente al del actual, y establecía: "Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría".

Con la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 21 de abril de 1981, el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: "La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación".

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

En relación con lo expuesto en los párrafos que anteceden, considero conveniente, por motivos de orden, tratar de enfocar la reforma

administrativa en los dos sectores citados, es decir, mencionar por separado la que ha tenido la administración pública federal centralizada y la que ha tenido en el ámbito de la administración pública paraestatal.

11.2. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA

A diez años de haber sido promulgada la Constitución de 1857, es decir en 1867, el Ejecutivo Federal a cargo del Sr. Lf. Don Benito Juárez, tenía las siguientes dependencias: *Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones, Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Guerra y Secretaría de Fomento*. Veinticinco años después, en el período 1891-1896 de Porfirio Díaz, durante la época de *mucha administración y poca política*, el Ejecutivo Federal tenía las siguientes Secretarías o dependencias: *Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Hacienda Pública y Comercio, Secretaría de Guerra y Marina, Secretaría del Consejo Superior de Salubridad, Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, Secretaría de Fomento, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y Gobierno del Distrito Federal*.

La Secretaría de Fomento tiene su inspiración en el pensamiento de la administración pública española, en donde se conoció, a partir de 1833 con el nombre de Ministerio de Fomento y posteriormente como Ministerio del Interior y fue considerada como la salvadora de la administración española y como el motor para sacar a España de las carencias en que se encontraba y constituye la piedra angular del pensamiento del más importante tratadista español de la materia en esa época: Francisco Javier DE BURGOS y OLMO. No debe desconocerse que su pensamiento recibió la influencia de Carlos Juan Bautista BONNIN.

En el período gubernamental de 1917-1921 del Presidente Don Venustiano Carranza, el Ejecutivo Federal tenía las siguientes Secretarías o dependencias: *Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Guerra y Marina, Secretaría de Educación Pública, Departamento de Salubridad Pública, Secretaría de Fomento, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y Gobierno del Distrito Federal*.

En el inicio de gobierno del Presidente, Lic. Miguel Alemán Valdés se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 21 de diciembre de 1946, el Decreto que creó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, cuyo artículo 1^o señala las siguientes dependencias del Ejecutivo Federal: *Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Economía, Secretaría de Agricultura y Ganadería, Secretaría de Recursos Hidráulicos, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría*

de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, Departamento Agrario y Departamento del Distrito Federal.

El 24 de diciembre de 1958 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto que crea la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, iniciativa formulada por el señor Presidente de la República, Lic. Adolfo López Mateos, que en su artículo 1º señala las dependencias del Ejecutivo de la Federación, siendo las siguientes: *Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría del Patrimonio Nacional, Secretaría de Industria y Comercio, Secretaría de Agricultura y Ganadería, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Obras Públicas, Secretaría de Recursos Hidráulicos, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Presidencia, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Departamento de Turismo y Departamento del Distrito Federal. Las dependencias mencionadas siguieron actuando hasta 1966, en el segundo año de gobierno del Presidente Gustavo Díaz Ordaz. Por regla general el presidente entrante, al tomar posesión del cargo o en su primer u segundo informe de gobierno señalan las reformas que imprimirán a su administración.*

Posteriormente a la publicación de la ley citada, se fusionó la Secretaría de Agricultura y Ganadería con la de Recursos Hidráulicos con una sola denominación, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

En 1966 se elaboró, por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia de la República el *proyecto de programa de desarrollo económico y social* para el período 1966-1970, que incluía obviamente a la *reforma administrativa*. De ésta se afirmó que debía ser concebida como un proceso sistemático que requiere una programación, una instrumentación y una metodología propia que permitan la utilización más eficiente de los recursos, señalándose que el *programa global de la reforma administrativa* debe realizarse mediante los cambios que se requieran en los diferentes niveles o esferas de la administración.

Durante los gobiernos de los Presidentes Adolfo Ruiz Cortines, Lic. Adolfo López Mateos y Lic. Gustavo Díaz Ordaz, las finanzas públicas se manejaron cautelosamente, pero tendiente al crecimiento y desarrollo equilibrado de México, al que los adversarios de este manejo de la economía nacional, llamaron *desarrollo estabilizador*, concepción satanizada por el gobierno del Presidente Luis Echeverría, por lo cual para éste era obligado el cambio del rumbo económico del país, *lo que motivó la formulación de su reforma administrativa, de carácter financiero y con programas y proyectos populistas.*

En el período presidencial de 1970 a 1976, la Secretaría de la Presidencia en colaboración con todas las dependencias del Gobierno Federal y del sector paraestatal elaboró el proyecto denominado "*bases para el programa de reforma administrativa del Poder Ejecutivo Federal, 1971-1976*".

El 29 de diciembre de 1976 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que abrogó a la Ley Orgánica de las Secretarías y Departamentos de Estado publicada el 24 de diciembre de 1958, y que en su artículo 26, en su texto original señala las dependencias que integran la administración pública federal centralizada, estando formada por las siguientes: *Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Secretaría de Comercio, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo, Departamento de Pesca, Departamento del Distrito Federal.*

La Ley de la Administración Pública mencionada fue el punto central de la reforma administrativa planteada por el Gobierno del Presidente José López Portillo y como puede verse en ella uno de los puntos más importantes fue el de la creación de la *Secretaría de Programación y Presupuesto*, que se formó con facultades que tenía la desaparecida Secretaría de la Presidencia y varias de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, y algunas de la Secretaría del Patrimonio Nacional. Los medios de comunicación manifestaron que una persona había intervenido en el esquema de integración de la Secretaría mencionada, creyendo ésta que ocuparía la titularidad de esta poderosísima Secretaría, pero al integrarse el gabinete presidencial, la misma fue nombrada titular de la desmembrada Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tanto que, otra persona diferente fue designada como Secretario de Programación y Presupuesto. Muy conocidas y de gran resonancia política fueron las diferencias y controversias sostenidas por estos dos miembros de la administración pública federal de esa época, siendo punto medular de ellas, lo relativo al gasto público, sosteniendo el primero de ellos la necesidad de la reducción del gasto público, acercándose a las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, en tanto que el segundo se proclamaba partidario de las grandes inversiones públicas, con el consiguiente incremento del gasto público. Estas diferencias tuvieron como consecuencia que dichos funcionarios renunciaran o fueran renunciados a sus cargos, sin tomar en consideración quien sustentaba el criterio adecuado para los intereses económicos del país, y quien no lo tenía, con el posible vaticinio de un fracaso, puesto que el incremento del gasto público puede motivar un déficit presupuestal.

Fue conocida la frase expresada por un miembro de ese gabinete que manifestó que debíamos prepararnos para "*administrar la riqueza*", la que fue interpretada como una ironía de muy mal gusto, pues el pueblo nunca se enteró de cual riqueza tendría que administrar.

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que se comenta se señaló que la *Secretaría de Programación y Presupuesto* sería normativa y de integración para dar congruencia a las acciones de planeación que realizaran los sectores respectivos y verificaría el avance en la consecución de los objetivos nacionales y subsumiría las facultades de la Secretaría de la Presidencia de la República, desaparecida y que se encargaba de la planeación del gasto público y de las inversiones, las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, relativas a la presupuestación del gasto corriente y las de la Secretaría del Patrimonio Nacional relativas a la programación y el control de los organismos paraestatales.

Así mismo, se estableció el sistema de formar sectores de la administración pública federal, a efecto de que una Secretaría se encargara de coordinar los programas, proyectos y actividades de las demás dependencias del mismo ramo, por ejemplo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de coordinar las actividades de las dependencias del sector económico, etc.

Las reformas administrativas del gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado fueron cautelosas, pues recibió un Gobierno con crisis económica, con inflación y devaluación que solamente al final de su mandato pudo controlar, con el sacrificio de todos los mexicanos, excluyendo a los de gran poder económico, que en estos casos siempre se ven favorecidos.

Por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 21 de febrero de 1992, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en varios de sus artículos, suprimiendo la Secretaría de Programación y Presupuesto. En la exposición de motivos se afirmó que se habían conseguido los propósitos que determinaron la creación de la Secretaría citada, consolidándose el Sistema Nacional de Planeación Democrática, se expidió la Ley de Planeación, se formularon los Planes Globales de Desarrollo, que la administración pública federal centralizada y paraestatal, llevó a cabo sus actividades siguiendo el contenido de los planes y programas de Desarrollo, por lo cual considerando que se habían cumplido con los propósitos de la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y que varias de las funciones que ésta tenía requieren que se lleven a cabo de manera independiente, y en virtud de la evolución que ha tenido el país en los aspectos citados de la administración pública federal, se consideró conveniente suprimir dicha Secretaría, pasando la mayoría de sus facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la que se le habían quitado en 1976 con la Ley varias veces citada, y otras a la Secretaría de Educación Pública.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976 comentada, independientemente de la reforma que suprimió a la *Secretaría de*

Programación y Presupuesto ha tenido varias reformas para cambiar algunas Secretarías de Estado, así por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología desapareció para dar origen a la Secretaría de Desarrollo Social, habiéndose creado la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que se transformó posteriormente en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en tanto que, con la reforma correspondiente, el Departamento de Pesca se elevó a la categoría de Secretaría, y que ahora, habiéndose ampliado sus facultades se llama Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

El artículo 26 de la Ley mencionada ha sufrido varias reformas, cambiando en ocasiones la denominación de las dependencias, o fusionando algunas de ellas.

Las dependencias del Ejecutivo Federal señaladas por el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente en 1999, son las siguientes: *Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Secretaría de Energía, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.*

Es de hacer notar que en el artículo 26 citado, aparece la *Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal* y en cambio desaparece del artículo 4^o de la propia ley, *el Procurador General de la República que lo consideraba como "El Consejero Jurídico del Gobierno Federal, en los términos que determine la ley"*, refiriéndose a este funcionario, el párrafo segundo del artículo 52 de la ley que comento. Sobre esos dos artículos mencionados, me permito hacer hincapié en que el artículo 4^o substituye la figura del Procurador General de la República por la del Consejero Jurídico y el 52 fue derogado, lo que implica para mí un desacato a la propia ley y a la Constitución, *ya que se deja al Procurador General de la República fuera de la estructura jurídica de la Administración Pública Federal*, y para incluir el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal fue menester incrustarlo en el último párrafo del inciso A) del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Por lo que se refiere al Departamento del Distrito Federal, dejó de ser Departamento para convertirse en Distrito Federal, mediante la reforma del artículo 122 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 25 de octubre de 1993 y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, aprobada como el primer acto legislativo de la **Asamblea** de Representantes del Distrito Fe-

deral, por lo cual, lo relativo a las atribuciones del mismo, son materia, como ya se expuso de esta Ley, debiendo en consecuencia desaparecer del marco jurídico de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

11.3. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DESCONCENTRADA

Esta forma de organización administrativa que ni siquiera requiere la existencia de una ley para llevarse a cabo, sino simplemente de un acuerdo del Ejecutivo, está contemplada en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es la reforma que ha dado resultados positivos para la población mexicana. Aun cuando desde las décadas 40 y 50, e inclusive un poco antes, existen organismos desconcentrados importantes para la vida de México, tales como el Instituto Politécnico Nacional, órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública; el Instituto Nacional de Bellas Artes, dependiente de la misma Secretaría y la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, dependiente de la Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública, ahora Secretaría de Salud.

Fue a partir de 1970, cuando se incrementaron con éxito los organismos desconcentrados de las Secretarías de Estado, existiendo actualmente delegaciones de la mayor parte de las Secretarías, en casi todos los Estados de la República y en algunas poblaciones importantes de las mismas, así como delegaciones de la Procuraduría General de la República. También en la Ciudad de México, existen organismos desconcentrados de las Secretarías de Estado.

Este incremento de órganos desconcentrados sí representa para los gobernados los beneficios de una auténtica reforma administrativa, que le facilita trámites, ahorro de tiempo y de molestias cuando requieren de los servicios de la administración pública.

11.4. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARAESTATAL

Desde el período gubernamental del Lic. Luis Echeverría Álvarez, se incremento la administración pública paraestatal hasta llegar al gobierno siguiente, en el cual los organismos paraestatales aumentaron en forma evidente, estableciéndose en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en su artículo 3^o los define claramente como entidades que auxilian al ejecutivo en la administración pública, y estas entidades son: los Organismos Descentralizados; las Empresas de participación estatal; Instituciones Nacionales de Crédito; Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito; Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y Fideicomisos, que durante ese período de gobierno y un poco después del siguiente negaron a ser

aproximadamente mil empresas, de las cuales, varias de ellas no operaban eficientemente, sino con números rojos, o sea con pérdidas, siendo por lo tanto, una carga para el presupuesto federal y consecuentemente para los administrados.

Durante el gobierno de 1982 a 1988 presidido por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado se promulgó la Ley de las Entidades Paraestatales. En cuyo artículo 1º se estableció que la misma tenía por objeto regular la organización, funcionamiento y *control* de las entidades paraestatales de la administración pública federal.

Curiosamente, a partir del año de 1985, dos años después de la incorporación del contenido actual de los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se refieren a la rectoría del Estado en materia económica y al sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, el Gobierno Federal correspondiente al período de 1982 a 1988, empezó a vender empresas paraestatales, conducta que se incrementó en el régimen 1988-1994 del Lic. Carlos Salinas De Gortari.

El 29 de diciembre de 1994, la población mexicana fue informada de que México padecía un déficit similar al de los tres regímenes anteriores, pues mientras en el año de 1976, el déficit fue del 4% por ciento del producto interno bruto, en 1982 del 3% por ciento y en 1988 de poco menos del 1% por ciento, en tanto que el dejado en 1994, fue del 8% por ciento del producto interno bruto, y si en esas épocas el pueblo mexicano consideró como desastroso el manejo de las finanzas públicas por los gobiernos de los Presidentes Lic. Luis Echeverría Álvarez, 1970-1976; Lic. José López Portillo, 1976-1982; y el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, 1982-1988, respectivamente debe comprenderse el desaliento y la ira social sobre un régimen que dejó un déficit equivalente al de los regímenes anteriormente citados, a pesar del importe considerable que recibió la administración pública federal por la venta de organismos paraestatales.

El Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León y los medios de comunicación, han informado que los elementos que se conjugaron para determinar el déficit citado fueron múltiples como son el incremento de la tasa de interés en otros países, la inversión extranjera a corto plazo en México y su rápida salida, los hechos de violencia que acontecieron en nuestro país en 1994 y otros, pero independientemente de ello, la población mexicana tiene la convicción de que fuimos pésimamente administrados, al grado de provocar la crisis económica y de credibilidad en México.

En conclusión, considero que una verdadera reforma administrativa federal, deberá tomar en cuenta los siguientes elementos y conductas:

12. Se debe fundar en el principio de legalidad y obviamente bajo el amparo de la ley, pero no se debe abusar de las reformas a ésta, pues ello, en

lugar de afirmar, para los gobernados, la seguridad jurídica, la puede trastocar.

2º. Debe propiciar que el gasto público mantenga un equilibrio con el presupuesto de ingresos.

3º. No se debe abusar de las inversiones extranjeras, puesto que éstas en cualquier momento pueden significar un elemento de presión para que el gobierno federal adopte determinadas decisiones, lesivas a la soberanía de México.

4º. Deben auspiciar y garantizar un desarrollo y crecimiento de la economía nacional, seguro y sostenido, aun cuando no sea muy ambicioso.

5º. Que el gasto público no se incremente jamás por la existencia de servidores públicos innecesarios. No se sugiere el despido masivo de trabajadores, pero sí cautela en el ingreso del nuevo personal, de manera similar a como lo hace la administración privada que tiene el personal necesario eficiente y eficaz, pues en caso contrario fracasa.

6º. La motivación indeclinable para que los servidores públicos laboren con honestidad y patriotismo y sean auténticos servidores públicos, y no solamente, se sirvan del empleo.

7º. No incurrir en el vicio de usar el gasto público para adoptar actitudes populistas o demagógicas.

8º. Que el trabajo de la administración, especialmente de los niveles superiores, se lleve a cabo en horarios normales, pues de lo contrario, abusando del trabajo nocturno se hace un desgaste inútil de los recursos de la administración: humanos, materiales y financieros, ya que, además, cuando los funcionarios trabajan en la noche no cuentan con todos los elementos necesarios para tomar las decisiones adecuadas o hacerlas cumplir.

9º. Evitar duplicidades de funciones y actividades que sólo cargan el gasto público.

10º. Actuar, cumpliendo con sus funciones en forma absoluta para lograr la credibilidad y confianza de los administrados.

11º. Evitar en todos los aspectos, la existencia del personal denominado popularmente como "aviadores", que aunque los funcionarios lo niegan existen en varias dependencias.

12º. Apegar sus actos al estricto cumplimiento de la Ley.

Existen, sin lugar a dudas, algunos otros elementos y conductas que también deben observar los administradores públicos al realizar las reformas administrativas, a efecto, de que la población del Estado mexicano pueda tener confianza en sus autoridades.

Respecto a la reforma administrativa de la Administración Pública Paraestatal, quiero dejar claramente establecido mi criterio en el sentido de que ésta no se presenta por el hecho mismo del aumento o disminución de organismos paraestatales. En efecto, para mí de éstos deben establecerse los estrictamente necesarios para colaborar con el ejecutivo para que al mismo tiempo de que se lleve a cabo por el Estado la explotación de recursos naturales o de áreas estratégicas con la finalidad de que la economía y en cierto sentido la soberanía nacional

no se vean lesionadas por las vicisitudes que presenta la economía de mercado, en la cual la libre competencia puede resultar en ocasiones lesiva para los intereses de México. Asimismo, no puede considerarse como reforma de la administración pública federal paraestatal acertada aquella que disminuya sin razón evidente los organismos paraestatales.

Debe tomarse siempre en consideración que el aumento o disminución de organismos paraestatales, de los mencionados por el artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, obedecerá a un principio fundamental representado por la tendencia económica política de los gobiernos correspondientes, de tal manera que un gobierno liberal provocará una disminución de empresas paraestatales, con la finalidad de que el desarrollo del proceso económico quede en manos de los particulares y se disminuya, hasta adelgazar, la actividad del Estado. Por el contrario un gobierno de carácter intervencionista pretenderá establecer empresas que considere le son necesarias para el desarrollo de la economía nacional y le auxiliaren a la administración pública federal ampliando las esferas de la misma en el campo de la administración pública federal paraestatal.

Es evidente, que los tiempos actuales, ni el liberalismo ni el estatismo se aplican en una forma general y absoluta, pues los ismos que representan ya no dan las garantías que ofrecen esas tesis doctrinarias, considerando por mi parte que lo conveniente es establecer y respetar perfeccionando un intervencionismo de Estado que garantice la libertad individual y los derechos sociales, tanto en materia económica como en la política, permitiendo y estimulando la presencia de la empresa privada con la de la empresa pública.

En consecuencia, la reforma administrativa que involucre a las empresas descentralizadas, de participación estatal y fideicomisos, que representan a la administración pública federal paraestatal estarán determinadas por la ideología de los gobernantes en turno, y de acuerdo con ella se crearán o desaparecerán tales empresas con el argumento gubernamental correspondiente, en el sentido de que su comportamiento representa parte medular de su reforma administrativa, pero en realidad ésta se llevará a cabo cuando la conducta de la administración pública tienda a causar menos molestias a los administrados y la utilización óptima de todos los recursos de la misma para servirle, como ya quedó expuesta.

11.5. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LAS ENTIDADES FEDERADAS. EL ESTADO DE MÉXICO

Respecto a la reforma de la administración pública en los Estados, sigue los mismos lineamientos de la administración pública federal, en relación con su competencia, estructura y organización, así como las formas que reviste la misma.

Por lo que se refiere al Estado de México, ya se han comentado varios aspectos que son aplicables en estos apartados, por lo cual me remito a lo expuesto.

La reforma de administración pública del Estado de México, se contemplará, brevemente en sus dos aspectos fundamentales: la centralizada, que incluye a la desconcentrada, que es una variante de la primera y la paraestatal.

Como parte de la reforma de la Administración Pública del Estado de México, debe mencionarse a la elaboración del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, publicado en la "*Gaceta del Gobierno*" el 6 de febrero de 1997, y que abrogó la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, publicada en la "*Gaceta del Gobierno*", el 31 de diciembre de 1986. Es importante mencionar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1º del Código que se comenta, el mismo tiene por objeto regular el procedimiento administrativo de las dependencias del Ejecutivo del Estado, de los Municipios, de las autoridades auxiliares de carácter estatal y municipal, es decir, de las autoridades que conforman la administración pública paraestatal y paramunicipal, así como el proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

11.6. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA DE LAS ENTIDADES FEDERADAS

Respecto a la administración pública centralizada en el Estado de México, se advierte claramente la tendencia que se presenta en el ámbito federal aunque con menos variantes que equivalen propiamente al cambio de denominación de Direcciones al de Secretarías como se advierte en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, y otras similares, en su artículo 19, publicada en el periódico oficial "*Gaceta del Gobierno*" de fecha 19 de octubre de 1992, que inclusive ya ha tenido reformas, algunas de ellas para cumplir con la nueva disposición y articulado de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México, publicada en la "*Gaceta del Gobierno*", el 2 de marzo de 1995, cuyo artículo 77 establece las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado, a diferencia del esquema establecido en los artículos derogados en la que las facultades las establecía en el artículo 88 y las obligaciones en el artículo 89.

11.7. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DESCONCENTRADA DE LAS ENTIDADES FEDERADAS

También en la administración pública del Estado de México, la desconcentración tiene bastante importancia que repercute en beneficio de su población; y seguramente el incremento de órganos des-

concentrados darán a sus pobladores la idea de que están bien administrados, y se ha observado que constantemente se tienden a crear *Centros Administrativos* en donde laboran con eficacia las dependencias desconcentradas del Gobierno de la entidad.

Seguramente, como ya se ha sostenido y afirmado en el párrafo que antecede, el Estado de México ha sido piloto en la creación de *Centros Administrativos* en los cuales funcionan una buena parte de los organismos desconcentrados, que actúan con las facultades que les delegan los órganos de los cuales se originan, logrando ofrecer a la población del Estado no solamente una simplificación administrativa, por la estrategia que siguen como los órganos de que forman parte, sino también hacer palpable a la comunidad la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios y en la realización de los actos administrativos.

11.8. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL DE LAS ENTIDADES FEDERADAS

Respecto a la reforma de la administración pública paraestatal en el Estado de México, los cambios han sido poco notorios, ya que en la entidad, a pesar del auge que hubo a partir de 1970 de la creación de organismos paraestatales, que son: los organismos descentralizados; empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y los fideicomisos: los cambios han sido realmente pequeños, así por ejemplo, en el ámbito de los organismos descentralizados, el gobierno de la entidad creó pocos y algunos de ellos aun existen. Por lo que se refiere a las empresas de participación estatal, se puede afirmar que siendo éstos de competencia federal solamente en forma verdaderamente excepcional existieron algunos de estos organismos, y respecto a los fideicomisos en el Estado de México, realmente han sido muy pocos los existentes. Por lo cual se concluye afirmando que la reforma de la administración pública paraestatal del Estado de México, tiene las dimensiones e importancia de los organismos que fueron creados al amparo de esta forma de administración pública.

Lo expuesto en el párrafo anterior comprende a la administración pública paraestatal relacionada con los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos.

11.9. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MÉXICO

En la reforma administrativa municipal en el Estado de México, tiene validez lo expresado sobre la reforma administrativa en el Esta-

do de México, en donde quedó precisado el aspecto relativo a la reforma municipal.

La reforma de la administración pública municipal se presentará en una forma clara y evidente, cuando el municipio sea reconocido en todos sus aspectos como la forma de descentralización política que fortalece y hace cumplir al federalismo y se le reconozca que tiene personalidad jurídica, y no como lo sostiene la fracción II del artículo 115 constitucional, que al respecto dice: "Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley", cuando simplemente debía decir *que los Municipios tienen personalidad jurídica que le reconoce la propia Constitución*, y cuando haya un verdadero equilibrio del ingreso público, pues en la década de los sesenta, éste tenía una distribución lacerante e injusta para los municipios, puesto que todos los existentes en México, tenían un porcentaje del 3.9% por ciento del ingreso nacional, en tanto que los Estados de la República lo tenían del 20.1 % por ciento y la federación del 76% aproximadamente.

La población del Estado está consciente de que corresponde a los Municipios la prestación de la mayoría de los servicios públicos y si administrar es servir debe otorgarse a la autoridad municipal los medios para que cumpla con sus cometidos.

Es cierto que los municipios tienen actualmente mayores ingresos, inclusive proporcionalmente a los que tenían hace cuarenta años aproximadamente, pero también lo es que la carencia de recursos económicos municipales es evidente a pesar de que con el fenómeno de la conurbación varios municipios han salido favorecidos grandemente en el aspecto de su ingreso, pero muchos de ellos no han tenido esos beneficios.

Es de hacer notar que la justicia tributaria a los municipios se empezó a llevar a cabo cuando en algunos Estados, entre ellos el de México, auspició que con toda justicia el impuesto predial fuera cobrado por los municipios, ya que él que presta todos los servicios relacionados con los predios.

También es importante señalar que en vía de las participaciones otorgadas por la federación, los municipios han recibido una importante inyección económica.

11.10. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL CENTRALIZADA

También en la reforma administrativa municipal, por razón de método, es conveniente separar la reforma centralizada de la reforma de la administración paramunicipal.

Respecto a la primera, es decir, de la reforma administrativa centralizada municipal. se puede afirmar que básicamente no ha tenido transformaciones ímportajues y que ella solamente está determinada

en virtud de las atribuciones de los órganos administrativos municipales, los cuales a imitación de la federal y la estatal tratan de establecer esquemas y propósitos para mejorar el comportamiento de la administración municipal centralizada en beneficio de los administrados, creando para ello las dependencias correspondientes para la realización de la función administrativa y de la prestación de los servicios públicos, que a pesar de los escasos recursos municipales los servicios se prestan de una manera eficiente y satisfactoria, sin que ello quiera decir que se llega al aspecto óptimo de la prestación de dichos servicios.

11.11. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DESCONCENTRADA

Como ya quedó expresado, la desconcentración es una forma de administración que beneficia a la población, por lo cual la reforma de la administración pública municipal en el Estado de México que implique desconcentración, es bien recibida y con el beneplácito de los administrados.

Como ya se afirmó, en el Estado de México se le ha concedido gran importancia a la administración pública municipal desconcentrada, por lo que periódicamente se instalan oficinas desconcentradas para el cobro de impuestos y prestación de servicios, haciéndose esta desconcentración a través de un adecuado manejo de la distribución territorial, y obviamente de la población.

11.12. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PARAMUNICIPAL

Es evidente que la administración pública paramunicipal en los municipios del Estado de México fue muy pequeña, en primer lugar porque las atribuciones de los ayuntamientos son mucho menores que la de las autoridades de la federación por disposiciones de la ley, por lo que en este nivel de autoridad las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, no tenían existencia jurídica, en tanto que los organismos descentralizados eran muy pocos, así como la de los fideicomisos, por lo cual la reforma de esta forma de administración pública paramunicipal tiene los alcances y límites de la misma.

11.13. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

Lo relativo a la reforma política del Distrito Federal, se inició con el contenido del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 25 de octubre de 1993, el que establece que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los poderes de la Unión, los cuales lo ejercerán por sí o a través de órganos de gobierno del Distrito Federal representativo y democrático.

En su texto original la fracción II del artículo 122 citado establecía que corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos: a) Nombrar al Jefe del Distrito Federal. La fracción VI del artículo citado establece que el Jefe del Distrito Federal será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal y será nombrado por el Presidente de la República en los términos del inciso a) de la fracción citada.

Como antecedente del contenido del artículo 122 constitucional debe señalarse a la reforma de la fracción VI del artículo 73 constitucional, por medio de la cual se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal con las facultades que ya fueron mencionadas.

Como parte muy importante de la administración pública del Distrito Federal debe mencionarse a lo previsto por la fracción I del artículo 122 multicitado que establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en el que señalaban la distribución de las atribuciones de las autoridades federales y de los órganos de gobierno; las bases para la organización y facultades de éstos; las bases para la organización de la administración pública del Distrito Federal y por supuesto a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

BIBLIOGRAFÍA

- ARGÜELLES, Antonio, GÓMEZ MANDUJANO, José Antonio, *Hacia la modernización administrativa: Una propuesta de la sociedad*, 1ª ed., 1ª reimp., Miguel Ángel Porrúa, S.A., Librero-Editor, México, 1995.
- , *La Desconcentración en el Proceso de Modernización Económica de México, El caso de SECOFI*, 2ª ed., Miguel Ángel Porrúa, S.A., Librero-Editor, México, 1993.
- BARRERA ZAPATA, Rolando, CONZUELO FERREYRA, Ma. del Pilar, *Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados*, (Ensayo analítico-metodológico), Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. IAPEM, Universidad Autónoma del Estado de México, UAEM, Toluca, México, 1989.
- BERTALANFFY, Ludwig von, *Teoría General de los Sistemas*, 9ª reimp., Fondo de Cultura Económica, S.A de C.v., México, 1993.
- CABRERO MENDOZA, Enrique, *Del Administrador al Gerente Público*, 1ª cd., Instituto Nacional de Administración Pública, AC., INAP, México, 1995.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro, *La Reforma Administrativa en México, Su Difusión, Análisis y Defensa ante la Opinión Pública (1976-1982)*, 1ª ed., Miguel Ángel Porrúa, S.A, Librero-Editor, México, 1982.
- , *La Reforma Administrativa en México, Base Metodológica, Antecedentes e Institucionalización del Proceso (1821-1971)*, 4ª ed., 1ª reimp., Miguel Ángel Porrúa, S.A., Librero-Editor, México, 1985.
- , *La Reforma Administrativa en México, Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reforma de la Administración Pública (Una Propuesta)*, 1ª cd., Miguel Ángel Porrúa, S.A., Librero-Editor, México, 1988.
- CASO, Andrés, *Cuatro ensayos de política, administración y empresa ¡Pública!*, 1ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública, AC., INAP, México, 1988.
- CORTIÑAS-PELAÉZ, León, *De la Administración Hacendaria en México, (La Ratificación de sus "Empleados Superiores" por el Senado)*, Serie Praxis No. 77, 1ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., INAP, México, 1988.
- DL'HALT KRAUSS, Miguel Lic., *La Administración de Personal en el Sector Público, Un enfoque sistémico 1*, Instituto de Administración Pública, México, 1972.
- FLORES CABALLERO, Romeo R., *Administración y Política en la Historia de México*, 2ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, Fondo de Cultura Económica, S.A de C.v., México, 1988.
- GALINDO CAMACHO, Miguel, *Derecho Administrativo*, Tomo 1, 2ª ed., Editorial Porrúa, S.A. de c.v., México, 1997.
- , *Derecho Administrativo*, Tomo 11, 2ª ed., Editorial Porrúa, S.A de C.v., México, 1998.
- , *Teoría del Estado*, Editores Mexicanos Unidos, S.A., México, D.F., 1983.

- GONZÁLEZ TIIIURCIO, Enrique, *Reforma del Estado y Política Social*, 2ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., INAP, México, 1993.
- GUERRERO OROZCO, Ornar, *La Teoría de la Administración Pública*, Harla, S.A. de C.v., México, 1986.
- , *La Formación Profesional de Administradores Públicos en México*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., IAPEM, Universidad Autónoma del Estado de México, UAEM, Toluca, México, 1995.
- HARo BELCHEZ, Guillermo, *La función pública en el proceso de Modernización Nacional*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, IAPEM, México, 1991.
- JEZE, Gastón, *Principios Generales del Derecho Administrativo*, Tomo 1, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1948.
- JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg, *Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa*, 1ª reimp., Editorial Limusa, S.A. de C.v., Noriega Editores, México, 1992.
- JusTl.Juan Enrique von, *Ciencia del Estado*, 1ª ed., Instituto de Administración Pública del Estado de México, IAPEM, Toluca, México, 1996.
- KAUFMANN, Félix, *Metodología de las Ciencias Sociales*, Editora Nacional, México, 1976.
- MALM;ÓN VERA, Alfonso, *La Administración de la Deuda Pública Externa, Contribución al Estudio de la Crisis de la Deuda*, 1ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., INAP, México, 1987.
- MASSIE, Joseph L., *Bases Esenciales de la Administración*, 11ª impresión, Editorial Diana, México, 1989.
- MÜNCh GALINDO, Lourdes y GARCÍA MARTÍNEZ, José, *Fundamentos de Administración*, 5ª ed., Editorial Trillas, S.A. de C.v., México, 1995.
- NAIME LIBIEN, Alexander, *La Administración Pública en el Estado de México, 1824-1993*, 2ª ed., Imagen Editores. S.A. de C.v., Toluca, México, 1993.
- OSORNIO CORRES, Francisco Javier, *Aspectos jurídicos de la Administración Financiera en México*, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1992.
- PICHARDO PAGAZA, Ignacio Lic., *10 años de planificación y administración pública en México*, (Ensayos) 2, Instituto de Administración Pública, México, 1972.
- QUIROGA LEos, Gustavo, *Organización y Métodos en la Administración Pública*, 3ª reimp., Editorial Trillas, S.A. de C.v., México, 1994.
- REYES PONCE, Agustín, *Administración Moderna*, 2ª reimp., Editorial Limusa, S.A. de C.v., Grupo Noriega Editores, México, 1994.
- REYES HEROLEs, Federico, *Política y Administración a través de la Idea de Vida*, Serie Praxis No. 58, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, México, 1983.
- Rurz MASSIEU, José Francisco, *Régimen jurídico de las empresas multinacionales en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio*, 1ª ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1972.
- SALAZAR MEDINA, Julián, ESPEJEL DIAZGONZÁLEZ, Samuel e INosTROZA FERNÁNDEZ, Luis, *Desarrollo, Administración y Planeación Municipal, "La Experiencia del Estado de México"*, Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad Autónoma Metropolitana e Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, México, 1990.

- SÁNCHEZ ACESTA, Luis, *Historia del Constitucionalismo Español*, 3ª ed., revisada, Instituto de Estudios Políticos de Madrid, 1974.
- SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos, *El Constitucionalismo, sus problemas*, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1957.
- SECONDAT, Carlos Luis de, Barón DE MONTESQUIEU, *El Espíritu de las Leyes*, traducción por Don Juan López de Peñalver, 2ª ed., Imprenta Nacional, Tomo 11, Madrid, 1822.
- SIMON, Herben A., *El Comportamiento Administrativo, Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*, 3ª ed., Aguilar, S.A., Buenos Aires, Argentina, 1988.
- TAYLOR, Frederick Winslow, *Principios de la Administración Científica*; FAYOL, Heriry, *Administración Industrial y General*, Herrero Hermanos, Sucs., S.A., México, 1997.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1983*, Decimosegunda edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La Democracia en América*, 1ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1957.
- UVALLE BERRONES, Ricardo, *La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*, 2ª ed., Plaza y Valdés Editores, México, 1993.
- VARIOS AUTORES, *Historia de la Filosofía*, Editorial Grijalbo, S.A., México, 1965.
- VARIOS AUTORES, *Integración y Derecho de Integración, Las Empresas Multinacionales*, Universidad Autónoma de Guadalajara, Guadalajara, Jal., México, 1969.
- VARIOS AUTORES, *Revista de Administración Pública*, 43 Julio-Septiembre, Instituto Nacional de Administración Pública, Ediciones INAP, México, 1980.
- VARIOS AUTORES, *La Actividad Documental en Materia de Administración Pública*, Serie Praxis No. 63, 1ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., INAP, México, 1984.
- VARIOS AUTORES, *Gestión Pública en Período de Restricción de Recursos Económicos*, Serie Praxis No. 70, 1ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública, X.C., INAP, México, 1985.
- VARIOS AUTORES, *Diversos Tópicos sobre la Empresa Pública en México*, Serie Praxis No. 73, 1ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, México, 1986.
- VARIOS AUTORES, *Procesos de Descentralización en España y México*, Serie Praxis No. 75, 1ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, México, 1986.
- VARIOS AUTORES, *Revista del IAPEM, Nuevo Marco Jurídico Municipal*, No. 17, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., Toluca, México, 1993.
- VARIOS AUTORES, *Memoria del Seminario Internacional sobre los Retos Contemporáneos de los Institutos y Escuelas de Administración Pública*, Serie Praxis No. 79, 1ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., INAP, México, 1994.
- VARIOS AUTORES, *Foro Nacional sobre Federalismo*, No. 52, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., INAP, México, 1995.
- VARIOS AUTORES, *Reflexiones sobre Administración Pública*, Revista de Administración Pública, **RAP** No. 89, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., INAP, 40 Aniversario, México, 1995.

- VELASCO MONROY, Santiago G.. *Administración Pública del Estado de México: Ajarato Público y Sociedad, Poder y Cambio, Desarrollo y Prospectiva, 1824-1992*, 1ª ed., Instituto de Administración Pública del Estado de México. A. C., Toluca. México. 1993.
- WEBER, Max, *Economía y Sociedad*, 11ª reimp.. Fondo de Cultura Económica. México, 1997.
- TERRY, George R., FRANKLIN, Stephen G., *Principios de Administración*. Decimoprimer reimp., Compañía Editorial Continental, S.A. de C.V.. México, 1995.
- ZAMORA, Francisco. *Introducción a la Micro y Macro Dinámica Económica*. 4ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1980.

ESTE **LIBRO** FUE IMPRESO y ENCUADERNADO
EL **24** DE ENERO DEL 2000 EN LOS TALLERES DE

FUENTES IMPRESORES, S. A
Centeno, IOS, UVSIO, México, D. F



AUTOR

26464

No. DE ADQUISICION
Ej. 2

013613

/350.0001/634
GALINDO CAMACHO, MIGUEL
TEORIA DE LA ADMINISTRACION

FECHA DE ADQUISICION	NOMBRE DEL LECTOR
	EVALUACION

26464

013613

/350.0001/634
GALINDO CAMACHO, MIGUEL
TEORIA DE LA ADMINISTRACION



LIBRERÍA PORRÚA

1900-2000

JUSTO SIERRA Y ARGENTINA

CIUDAD DE MÉXICO



9 789700 720166