

JOSÉ CHANES NIETO  
POLÍTICA Y  
ADMINISTRACIÓN

INTROITO POR JUAN RENÉ SEGURA RICAÑO



Pliego*Derecho*

UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO

*Política y administración*

*José Chanes Nieto*

UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO • MÉXICO

UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO  
FACULTAD DE DERECHO

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN .....	9
PRÓLOGO .....	11
COMENTARIO .....	15
CAPÍTULO I. LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL .....	25
1. Régimen constitucional del gobierno .....	27
2. Sometimiento de la administración al Derecho .....	38
3. Fines .....	39
4. Facultades .....	41
5. Instituciones .....	44
6. Medios .....	47
7. Servidores públicos .....	48
8. Control .....	55
9. Conclusiones .....	57
CAPÍTULO II. EL LLAMADO GABINETE .....	63
1. Ejecutivo unipersonal .....	65
2. El inconstitucional gabinete legal .....	65
3. Secretarios del despacho .....	67
4. El apodado gabinete ampliado .....	68
5. Los conocidos como gabinetes especializados .....	70
6. La oficina ejecutiva de la Presidencia de la República .....	71
7. Responsabilidad .....	73
8. Designaciones. Todo un programa .....	75
CAPÍTULO III. LA DENOMINADA ADMINISTRACIÓN PARAESTATAL .....	77
1. Rectoría del Estado, planeación democrática y organización sectorial .....	84
2. Normativa .....	89
A. Antecedentes .....	89
B. Ley Federal de las Entidades Paraestatales .....	92

*Política y administración*  
Primera edición, 2006

D.R. © Universidad de Guanajuato  
Lascuráin de Retana No. 5  
C.P. 36000  
Guanajuato, Gto., México

Producción: Facultad de Derecho  
Coordinación General Editorial

Formación: Ángel Hernández  
Diseño de Portada: Adriana Chagoyán  
Corrección: Lilia García

ISBN: 968-864-420-X

Queda prohibida la reproducción o transmisión parcial o total de esta obra bajo cualquiera de sus formas, electrónica o mecánica, sin el consentimiento por escrito del editor.

Impreso y hecho en México

## PRESENTACIÓN

C. Otras normas .....	103
D. Algunas consecuencias de la normativa .....	109
3. Conclusiones .....	111
<b>CAPÍTULO IV. DESCENTRALIZACIÓN .....</b>	<b>117</b>
1. La forma de Estado Federal .....	122
A. Primera etapa: 1824-1835 .....	124
B. Segunda etapa: 1835-1846 .....	125
C. Tercera etapa: 1846-1853 .....	127
D. Cuarta etapa: 1853-1857 .....	127
E. Quinta etapa: 1857 a la fecha .....	128
2. Descentralización administrativa .....	138
3. Desconcentración administrativa .....	141
4. Delegación de facultades .....	145
5. Reubicación administrativa .....	146
6. Perspectivas .....	148
<b>CAPÍTULO V. LA REFORMA DEL ESTADO Y EL TAMAÑO DE LA ADMINISTRACIÓN .....</b>	<b>167</b>
1. El mundo está loco .....	169
2. Los ensayos .....	182
3. ¿Reforma del Estado o de la administración? .....	186
4. La dimensión desconocida .....	194
5. La dimensión indeseable .....	195
6. La obesa administración internacional .....	198
7. Del estado administrador al ciudadano administrador .....	201
8. Democracia administrativa .....	205

El establecimiento de la especialidad, la licenciatura y la maestría en administración pública en la Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato ha sido acompañado de otras actividades para asegurar su excelencia. Las Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo y Administración Pública, las conferencias y publicaciones, al igual que el enriquecimiento del acervo de nuestra biblioteca en la materia, patentizan logros para satisfacer tal objetivo.

La obra *Política y administración* de José Chanes Nieto tiene como antecedente el libro *Administración y política* también editado por nuestra Institución. El nuevo título pone de relieve las transformaciones de los ámbitos político, jurídico y administrativo ocurridas después de su publicación. Las múltiples reformas y adiciones introducidas en los últimos cinco años a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos implicaron la revisión del primer capítulo dedicado a “Los Principios Constitucionales de la Administración Federal”. Las innovaciones a la Oficina de la Presidencia de la República están en el origen de los cambios al capítulo segundo “El llamado Gabinete”. El tema relativo a “La denominada administración paraestatal” se incorpora para abarcar a la administración federal en su totalidad. Las relaciones de ésta con los estados, que constituyen la federación, son analizadas, junto con la descentralización, la desconcentración y la reubicación administrativas, bajo el rubro “Descentralización”. Finalmente es abordado un tema controvertido y actual: “La Reforma del Estado y el tamaño de la administración”, que es corolario de los anteriores capítulos.

Esta aportación de José Chanes Nieto esclarece nuestro presente, desentraña tendencias y señala rumbos para proseguir la tarea de mejorar permanentemente nuestras instituciones.

JUAN RENÉ SEGURA RICAÑO

## PRÓLOGO

*Es la sociedad, mejor dicho, determinados grupos de ella, los que tienen dominada de forma escandalosa a la Administración.*

Alejandro Nieto

Variadas son las razones por las que alguien se decide a poner en letra impresa sus pensamientos. El deseo de comunicarse con los demás alcanzaría quizá el primer lugar de una hipotética graduación de aquéllas. El mundo moderno ha impuesto a las cosas un ritmo tan acelerado de evolución que la mente humana está a punto de ser desbordada, dado que cada día debe someter sus conocimientos a una profunda revisión. Ya se acabaron los tiempos de la repetición reverencial de los actos de los antepasados y también han dejado de existir los conflictos generacionales entendidos como la alteración —y correspondiente choque— entre los modos de ver las cosas propios de generaciones sucesivas.

Una de las características más notables del mundo moderno consiste precisamente en que el mismo individuo presencia a lo largo de su vida una serie de transformaciones tan importantes que le inutilizan al cabo de muy pocos años sus esquemas de comprensión. Quien carezca de flexibilidad mental suficiente para adaptarse a estas mudanzas está condenado irremisiblemente a la involución intelectual, que en el orden práctico suele acarrear funestas consecuencias. Con la advertencia, además, de que no se trata de un solo problema de flexibilidad adaptadora sino de posibilidad técnica.

Es así como el autor de manera enfática señala en el apartado “El mundo está loco”, del último capítulo, la reflexión sobre un planeta cambiante. Es posible que estemos en el quicio del paso de una cultura a otra. Los hombres de mi generación aprendimos, por ejemplo, una física y unas matemáticas que no

son las que ya aprenden nuestros hijos que, por lo demás, se familiarizan desde la infancia con el manejo y comprensión de las computadoras. El derecho, como componente cultural que es, no podía dejar de resultar afectado cuando nuestra cultura —la llamada occidental— ha entrado en una fase compleja de la civilización en la cual convive y se entrecruza con el amanecer de otras culturas que apenas intuimos. Tal es el caso al que se refiere el maestro Chanes Nieto al tratar “La dimensión desconocida”, en que instituciones venerables acaban arrumbadas, mientras que otras, en ocasiones sólo por ignorancia consideradas nuevas, reclutan adhesiones entre los operadores políticos.

Al margen de ese lento e imparable apagarse de la vieja cultura occidental, que más tarde o más temprano tendrá que ceder el testigo a los hijos de las nuevas culturas que llegan, se avizora en México un cambio profundo —sustitución de un sistema autoritario por otro democrático— que ha producido su propio efecto multiplicador en diversos órdenes y muy particularmente en los de la política, el derecho y la administración pública.

Los juristas de hoy, para no sentirnos perdidos en la mitad del camino de nuestra vida en una selva oscura como la de Dante, y como aquella igualmente “*selva selvaggia e aspra e forte*”, nos vemos obligados a realizar —y con urgencia, porque el ritmo de los acontecimientos no admite pausas ni demoras— un esfuerzo de comprensión y adaptación a la nueva realidad, muy superior al que exige el deber intelectual de andar al compás de los tiempos, y esto lo encontramos plasmado con una gran brillantez cuando el autor en comentario se refiere concretamente al hecho del sometimiento de la administración al derecho y a los principios constitucionales administrativos.

Asimismo afirma “es insuficiente la renovación del orden jurídico o la modernización administrativa; se precisa fundamentalmente su acatamiento y acciones cotidianas de autoridades y ciudadanos, de servidores públicos y habitantes del país. Esto es tan evidente que se olvida mencionarlo y sobre todo cumplirlo”. Resalta además el párrafo que menciona “que en consecuencia, la administración no se ejerce por todo el pueblo, es asunto de los gobernantes y frente a éstos, desde la perspectiva administrativa, los habitantes del país son administrados, es decir, son personas sometidas a la jurisdicción de autoridades administrativas”. Con olvido de que “tratándose de los ciudadanos en sus re-

laciones con la administración deberían ser los mandantes y participar en la definición, en la ejecución y en la evaluación de las actividades administrativas”. Todo esto me hace pensar en aquello que señaló Hegel “que no es difícil darse cuenta, por lo demás, de que vivimos en tiempos de gestación y de transición hacia una nueva época; la frivolidad y el tedio que se apoderan de lo existente y el vago presentimiento de lo desconocido que son los signos premonitorios de que algo otro se avecina” y lo planteado por el maestro deja claro que estos paulatinos desprendimientos, se ven bruscamente interrumpidos por la aurora que de pronto ilumina con un rayo la imagen del mundo nuevo; así pues queda muy diáfano que la forma inteligible de la ciencia es el camino hacia ella de todos e igual para todos, y que el llegar al saber racional por medio del entendimiento es la justa exigencia de la conciencia que accede a la ciencia.

Es importante además que, gracias a la Universidad, en este caso la Universidad de Guanajuato, esta obra proporcione al alumno ideas claras sobre los problemas que ocupan y preocupan al hombre de hoy. Y el Derecho administrativo, por su contenido político innegable, debe pertrechar al alumno de ideas suficientes acerca de esas nociones sociopolíticas básicas, sin las que la comprensión misma de la disciplina resulta imposible.

Analizar la función pública supone realizar un estudio sobre uno de los aspectos más importantes de las relaciones entre el Estado y la comunidad: la administración pública. El poder del Estado se manifiesta y exterioriza siempre por medio de determinadas políticas, entre ellas, implícita o explícita, la administrativa. De nada serviría el poder estatal sin disponer de servidores públicos encargados de ejecutar las políticas gubernamentales.

A lo largo de la historia ha quedado plenamente demostrado que la función pública siempre ha sido fiel reflejo de las decisiones y políticas de los sucesivos detentadores del poder. Evitarlo sólo es posible estableciendo instituciones sólidas, políticas y administrativas, libres de intereses meramente circunstanciales o aun de caprichos personales.

Todo proyecto nacional requiere de una administración pública capaz de realizarlo. Del contenido de esta obra del doctor José Chanes Nieto se desprende que no es fácil conseguir una administración pública eficaz, cercana al habitante, expedita, simple, oportuna, considerada, razonable, justa, honrada,

humana, de excelente calidad y de bajo costo. Para lograrlo se precisan transformaciones políticas.

El autor parte de sólidos conocimientos científicos aunados a una intensa práctica profesional. Su nueva aportación, como las anteriores, son fruto de una tarea investigadora persistente y trascendental, que lo han situado en un lugar relevante en la investigación sobre la *Política y administración*. Mismas que son el tema central de este libro.

Como alumno del maestro José Chanes Nieto estoy comprometido con su obra. Como profesor lo estoy con los problemas que acucian al ser humano y, en particular, con asegurar su dignidad y libertad. Y por ello me preocupa en grado sumo la manipulación semántica a la que —consciente o inconscientemente— se ha sometido a los mexicanos de hace unos años a nuestros días.

Me sorprende que en ocasiones, incluso por personas que ocupan puestos de dirección y mando en el país, se haga alarde de una ignorancia enciclopédica sobre estas cuestiones. Y me parece también que es llegada la hora de salir al paso de aquellos que, desde determinadas posiciones ideológicas, por lo demás perfectamente identificables, tratan de erigirse en poseedores excluyentes de la verdad política.

No quisiera sin embargo que las palabras precedentes produzcan en el ánimo de los lectores la impresión de que trato de “hacer política”, nada más lejos de mi intención. Nada, tampoco, más alejado de la realidad, simple y llanamente, como decía Schumpeter en su obra *Capitalismo, socialismo y democracia*, aquí “vamos a ocuparnos de algo muy censurable para el creyente que, como es natural se siente agraviado por la aplicación del frío análisis a lo que para él es la fuente misma de la verdad”. De forma muy particular —se da por sentado— esto constituye el modo de actuar propio de todo profesor universitario, que al leer y aprender de la obra que tengo el honor de prologar, recibe la reconfortante sensación de saber que las ideas que se contienen destacan la sapiencia de su autor, la seriedad de su trabajo y sobre todo el respeto al pluralismo ideológico que es su norma general en la enseñanza que imparte en sus cátedras en la licenciatura y el posgrado de administración pública de la Universidad de Guanajuato.

CARLOS EDUARDO HERNÁNDEZ PÉREZ

## COMENTARIO

Con su reconocido talento y viveza de ingenio, el Dr. José Chanes Nieto, a quien aprecio con afecto y admiro desde hace muchos años, ha producido otra obra, esta vez denominada *Política y administración*. Creo que por sus valores es un acierto su edición por parte de la Facultad de Derecho de la Universidad de Guanajuato.

Respecto del inicio del libro del maestro, en el que trata de “Los principios constitucionales de la administración federal”, hay que recordar que el eminente tratadista español Eduardo García de Enterría piensa lo mismo que el nuestro: efectivamente, no se puede hacer buen Derecho administrativo, o saber a fondo acerca de la administración pública, si no se es también constitucionalista, en una dimensión significativa.

En esas páginas, el autor enumera disposiciones constitucionales, que al ser vistas así, agrupadas, constituyen una asombrosa relación, por su cantidad y variedad, y no obstante que quien las lea sea conocedor de la Constitución mexicana. El investigador se refiere, de entrada, al sometimiento de la administración al Derecho. Aquí, cabe mencionar que la Constitución Española de 1978 explícitamente dispone que la administración pública debe estar sujeta a la Ley y al Derecho; y tiene razón, porque siendo la primera la expresión privilegiada del segundo, no es la única, y debe acatarse todo el Derecho, no sólo el manifestado en las normas legales.

Después, el autor escribe acerca de los fines del proyecto nacional expresado en la Constitución, para consignar certeramente que es imperativo para la administración pública alcanzarlos; por lo demás, creo convencidamente, la Constitución manifiesta opciones políticas que compartimos todos los mexicanos. Así, los derechos individuales y sociales, el federalismo, la organización republicana, la forma de gobierno presidencial, la separación del poder público

entre órganos, el amparo y otras más, y es una obligación para la administración el respetarlas.

Los fines del proyecto social se han configurado por tres movimientos políticos y sociales, precisa José Chanes: la Independencia, la Reforma y la Revolución de 1910-1917, significadas, respectivamente, en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y en la Constitución de 1824; en la Ley Suprema de 1857 y en las Leyes de Reforma; y en la Norma Fundamental de 1917.

En consecuencia, las autoridades están comprometidas a implantar y perfeccionar una sociedad democrática en lo social, a promover un desarrollo justo y equilibrado, a asegurar a cada persona un entorno favorable al ejercicio de sus libertades, a distribuir equitativamente la riqueza pública y a proteger especialmente a los grupos campesinos y a los trabajadores.

Enseguida, el autor enumera, entre otras de las facultades de la administración pública, la de garantizar que el desarrollo nacional sea integral y democrático; la de fomentar el crecimiento y el empleo; la de planear, conducir y orientar la actividad económica nacional; la de encargarse de las áreas estratégicas; la de impulsar a las empresas de los sectores social y privado, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público; la de promover las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al avance económico nacional; la de explotar con exclusividad el petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; la de aportar asesoría legal a los campesinos, y la de evitar fenómenos de concentración.

A mí me impresionaron, como dije antes, dos cosas; una, la textura, amplitud y profundidad de los deberes de la administración pública y el sentido social de las normas que los contienen, lo que se advierte mejor al verlos así escritos; y el número de obligaciones que no se cumplen, quizás por estimarse, equivocadamente o por conveniencia, lo opuesto de lo que piensa con razón Chanes Nieto: que la Constitución es una Ley, y que es vinculante.

Es claro que no está al arbitrio o a la discrecionalidad de un gobierno, y menos de los titulares del poder, el acatamiento de las normas de la Constitución; quiero pensar especialmente en los derechos sociales, que comprometen al Estado a determinar políticas en las materias a que dichos derechos se re-

fieren, lo cual equivale a un estricto deber, de gobiernos y funcionarios, de promover un auténtico, cumplido y cabal desarrollo social.

Más adelante, se describen las instituciones, porque su comprensión, asimismo, es distinta al advertirlas en diversos y frecuentemente separados artículos constitucionales, que hacerlo en el texto que hoy comento. El autor alude a las secretarías y a los departamentos administrativos; hace mención de los tribunales agrarios, del contencioso administrativo, y de la Comisión de Derechos Humanos.

Ya al final de este capítulo, se estudian los medios que requieren las instituciones para cumplir sus atribuciones y considera a los impuestos, a la administración de los recursos económicos, a las adquisiciones y a la construcción de obras públicas.

Nota especial merecen en la obra los servidores públicos, porque dice Chanes Nieto, el "instrumento de acción esencial es humano". Aquí, se analizan las formas para su designación y las características de los empleos públicos; se habla de los ascensos, de la conducta, y de sus responsabilidades política, penal y administrativa.

Después, viene el apartado que atañe a los medios de control sobre la administración; desde el amparo y los juicios ante los tribunales, hasta la formulación de denuncias en la Cámara de Diputados o en la Comisión de Derechos Humanos. Más adelante, se explican los acotamientos que puede hacer el Congreso de la Unión, producto de una u otra de las cámaras.

Las conclusiones del autor en esta parte, son a mi juicio excelentes; subraya que los derechos humanos individuales y sociales obligan a la administración; manifiesta que la mayoría de las facultades que se han adicionado al Congreso de la Unión incrementan las de la administración federal, muchas veces en detrimento de las de los estados y de los municipios; concluye también que las reformas al Poder Judicial a veces han obedecido más a imperativos administrativos que a la defensa del ciudadano; escribe que la complejidad creciente de los recursos y juicios administrativos y del amparo, favorece sólo a la administración y a los particulares que cuentan con recursos económicos suficientes para asesorarse. Yo creo que esto es cierto, y que por ello la gran mayoría de los mexicanos no tiene acceso a la justicia.



Más tarde, el maestro Chanes habla del desconocimiento que los ciudadanos tienen de medidas y normas administrativas, y del sentido que dan a las garantías individuales y derechos sociales, lo que hace pensar a muchos que la Constitución es un programa, o una carta de intenciones, más que una norma. Puntualmente, el autor critica la supervivencia de preceptos que han sido transformados, las numerosas excepciones que inducen a confusión, la excesiva suma de disposiciones constitucionales relativas a la administración —recordemos aquí que la Constitución mexicana es la más extensa del mundo—, y la prolijidad de las normas para adquisiciones, enajenaciones y contratación de obras.

Efectivamente, y como sucede en materia electoral con las autoridades respecto de los ciudadanos, y viceversa, los órganos que poseen la capacidad para revisar la Constitución desconfían del poder legislativo ordinario; las normas constitucionales consignan también desconfianza hacia la administración pública, y todo ello resulta en la gran vastedad de la Ley Suprema, a las que me referí antes.

Es cierto, que un gran número de reglamentaciones, procedimientos y controles se originan también en la desconfianza; que la concentración de las decisiones está en muy pocos funcionarios y en la Ciudad de México; que existen inercias, feudos y rutinas, y una deficiente información. Que es frecuente el aislamiento entre las instituciones, se incumplen planes y programas y no se definen bien las responsabilidades concretas de los servidores públicos; que se dan corrupciones, y en muchos, hay carencia de vocación de servicio, o pretensiones tecnocráticas, y tendencias a emplear un lenguaje incomprensible, y a olvidar al ser humano y a la comunidad.

A continuación, Chanes expone su idea, que comparto, de que son insuficientes la renovación del orden jurídico o la modernización administrativa; que se precisan además su acatamiento, y conductas valiosas de autoridades, ciudadanos y servidores públicos. En fin, hemos de obedecer al Derecho, y dotarlo así de eficacia.

El Dr. Chanes hace una invaluable aportación al país, porque una situación como la expresada por él podría llevar, como frecuentemente ha sucedido en

varios estados del mundo, a la pérdida de legitimidad y a la desestabilidad. Vale más advertirlo que lamentarlo.

Una vez más, el autor, en este su nuevo libro, coloca a la administración frente a un espejo fiel, que le da ocasión de reconocerse, con sus aciertos y con sus defectos, y de tener así la oportunidad de corregirse con eficacia.

No creo, sin embargo, que se pueda o deba reunir una asamblea constituyente que sustituyera por otra Constitución a nuestra Carta Magna; independientemente de que nadie tiene facultades para lanzar la correspondiente convocatoria, las reformas que se deberían realizar no son de las normas que contienen las disposiciones más importantes, ni de las opciones políticas fundamentales. Por ello, no son modificaciones de una envergadura tal, que se justificara un Congreso fundacional.

Las reformas que la Constitución merece se deben hacer por el Poder Revisor de la misma, seguramente en sucesivas intervenciones, pero conforme a un plan integral, para la eliminación de contradicciones, obscuridades y confusiones, y para suprimir en la Constitución y llevar a leyes secundarias normas que no son constitucionales, sea por razón de su materia, o porque se trate de disposiciones demasiado detalladas.

Aquí debo decir algo; la selección temática realizada por José Chanes Nieto para denominar y sustanciar las diversas partes de su libro, es muy atinada. Le permitió hacer un recuento, verdaderamente en alto relieve, de la política y la administración, lo que era su intención; no solamente lo felicito por ello, sino a sus lectores, que disfrutarán como yo de un texto pleno de enfoques originales y de visiones de los temas analizados, que son muy propios del tratadista, y que por ello poco, rara vez, o nunca, están presentes en otros textos sobre el tema.

El segundo capítulo del libro se titula “El llamado Gabinete”. En él, el autor menciona el carácter unipersonal del Ejecutivo; recuerda la historia del “Inconstitucional Gabinete Legal”, con anécdotas y citas por demás interesantes; enseguida se refiere a los Secretarios del Despacho, “El apodado Gabinete ampliado”, “Los conocidos como Gabinetes especializados” y “La oficina ejecutiva de la Presidencia de la República”; proporciona datos y fechas, propone al lector citas significativas, juicios muy certeros e ingeniosos comentarios. Es claro que tenía que terminar este apartado con una reflexión respecto

de la existencia o no de responsabilidades en la operación del Poder Ejecutivo de la Unión y de su llamado gabinete.

Para concluir este capítulo, el Dr. Chanes trae a colación la transcripción de unos párrafos dichos por Ignacio Manuel Altamirano en 1861, en el Congreso, dirigidos a Benito Juárez, mismos que no tienen palabra de más o de menos, y que dicen de la importancia de que un Ejecutivo responsable sepa rodearse de servidores públicos patriotas, valiosos, sabios, honrados y con vocación. Es cierto que —cito— “el error en la designación de colaboradores se traduce en pérdida de la legitimidad, indispensable para todo gobierno, y de la confianza del pueblo en el Presidente de la República”. Benito Juárez comprendió bien.

“La denominada administración paraestatal”, en vías de extinción, recibe el análisis que amerita y reconoce la valía de la existencia de personas morales públicas para la realización del amplio proyecto nacional claramente definido por nuestra Norma Suprema. Igualmente destaca las medidas para hacerlas socialmente productivas.

Profusamente salpicado de observaciones agudas y del mayor interés, es el capítulo sobre Descentralización. Por ejemplo: la forma de Estado federal “sólo será realidad si los gobiernos de las entidades federativas y sus habitantes asumen las responsabilidades de la descentralización política”; “la apropiación de facultades, (conferidas) a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal, por las dependencias coordinadoras de sector, las globales o las de control, (convierten) en ilusoria su autonomía orgánica, de gestión”; “la descentralización de carácter político obedece a la estructuración del Estado, y por tanto, involucra a sus elementos esenciales; al territorio, al pueblo y al gobierno, al poder, al implicar pluralidad de centros de decisión”.

Al referirse a la forma federal de Estado, el maestro escribe que “la autoridad federal tiene, entre otras atribuciones... la de garantizar la unidad nacional y la de fomentar el desarrollo equilibrado y justo del país. De esta manera su misión primordial es realzar el valor igualdad, así como salvaguardar la soberanía y la integridad de la nación”.

“Por su parte, sigue Chanes Nieto, la función preponderante de las autoridades estatales es la de asegurar las libertades locales, las características propias

de cada una de estas circunscripciones territoriales, la idiosincrasia específica de (sus) poblaciones”. Me parecen reflexiones de alto valor.

En este mismo capítulo el autor hace pensar al lector en la legalidad que pudiese haber en distribuir competencias por convenio, al explicar que: “los estados tienen la exclusividad para establecer su régimen jurídico interno, y deben participar en la creación del orden jurídico nacional. En consecuencia..., el Constituyente Permanente, también llamado Órgano Revisor de la Constitución, integrado por el Poder Legislativo Federal, compuesto por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores, más las legislaturas de los estados, es quien puede transformar el sistema competencial establecido por nuestra Norma Suprema”.

Chanes divide en etapas el avance y desarrollo del Estado Federal Mexicano. La primera de 1824 a 1835; la siguiente, de este último año a 1846; la tercera, de 1846 a 1853; la cuarta de 1853 a 1857, y la etapa final, de 1857 a la fecha. Es muy sugerente la razón de ser de esta división de los tiempos históricos políticos, que desde luego el autor explica en su obra.

Hay que estar de acuerdo con el Dr. Chanes cuando dice, “De no haberse constituido el régimen federal en los Estados Unidos, igualmente se hubiera implantado en México, por las raíces específicas que tenía en nuestro pueblo esta forma de organización del Estado”.

A la enseñanza simplona de que el federalismo mexicano es una imitación acrítica y extralógica del estadounidense, el autor y otros investigadores, como Manuel González Oropeza, han aportado datos y argumentos probando que es cierto lo que recién transcribí de la obra del propio profesor Chanes. A la erudición y probanzas que en el mismo sentido dio hace muchos años Nettie Lee Benson, se suman ahora testimonios documentales de primera mano, y razones que dejan el punto totalmente aclarado; pero con la capacidad crítica del autor; no podrían tampoco faltar, y qué bueno, los reproches a nuestra exigua vida federal: “aumento y complejidad creciente del ámbito federal y la elevación de su ineficacia y costo”; “la descentralización (es) impulsada por el centro, y no es un movimiento reivindicador de las entidades integrantes de la Federación, cuyos gobiernos muchas veces evaden asumir mayores responsabilidades”; “los órganos federales pretenden conservar sobre los estados poderes de supervisión,

control y hasta decisión, en tanto se niegan a transferir recursos sin su vigilancia, y sobre todo poder real de decisión política”.

Para comprobación de esto último, léanse sólo las siguientes dos citas del Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 6 de agosto de 1997.

Textualmente: “Promover el fortalecimiento de las facultades de control de la Cámara de Diputados sobre los ingresos, gasto, manejo y aplicación de fondos y recursos públicos federales, con referencia específica a las erogaciones que compete realizar a las entidades federativas”.

Sigue la transcripción: “Promover reformas legales para que el Senado de la República y los congresos locales tomen parte en la evaluación y seguimiento del uso de recursos financieros que la Federación transfiera a las entidades federativas y éstas ejercen”. Termina la cita.

Bien se sabe que como resultado de los convenios de coordinación fiscal, las entidades federativas cedieron facultades, y han quedado prácticamente sin capacidades contributivas propias, y dependen en un alto porcentaje de los fondos que envía el gobierno federal; de acuerdo con el texto del Programa, las entidades van a tener cada vez menos libertad, autonomía, y responsabilidad. Obviamente, se olvida la fracción IV del artículo 31 Constitucional: las contribuciones fiscales ciudadanas son al gasto público de la Federación, de los estados y de los municipios. El que el gobierno federal recaude no significa que los recursos sean federales; y por supuesto, al enviarse las participaciones a estados y municipios, los fondos correspondientes salen del patrimonio federal, y entran al de los gobiernos locales.

Finalmente, es verdad que proponer la descentralización, en el Estado federal mexicano, es una confesión del centralismo real existente, porque dicha descentralización es la esencia del federalismo.

La opción federalista del Dr. Chanes, que durante muchos años hemos compartido él y yo, lo lleva a criticar profundamente al centralismo actual y a idear un buen número de medidas para lograr que la situación cambie, así sea paulatinamente.

La obra prosigue con un examen que el Dr. Chanes hace de la descentralización, la desconcentración y la reubicación administrativas. Primero, despeja

las frecuentes confusiones entre dichos términos, porque se refieren a fenómenos diferentes; y, desde luego, precisa la acepción de cada concepto. En esta parte también hace otra aportación importante a los estudios sobre la administración pública que, increíblemente, aún equivocan el empleo de estas denominaciones, para que dejen de cometer el error.

Igualmente enumera y explica las dificultades y providencias que deben tomarse al descentralizar atribuciones a los estados y municipios. Menciona casos concretos de fracasos, de actitudes prepotentes, de rechazos y de otro tipo de problemas. Los lectores de la obra, que no requieren por cierto de ser especialistas en la materia, porque el autor escribe con una singular frescura y claridad, disfrutarán leyendo las páginas que siguen a la pregunta que el autor hace y se hace: “¿Cuáles deben ser las medidas para descentralizar la vida nacional?”. Son textos llenos de observaciones inéditas, que mucho interesarán no sólo a los estudiosos especializados, como dije, sino también a los políticos y servidores públicos responsables de algún aspecto de la descentralización, y a los estudiantes y ciudadanos participantes en la vida pública mexicana.

El final del estupendo libro del maestro Chanes es un capítulo que se denomina “La Reforma del Estado y el tamaño de la administración”, uno de sus apartados tiene que ver con otro cuestionamiento: ¿Reforma del Estado, o de la administración?, asimismo reflexiona sobre su dimensión desconocida, la indeseable, el ciudadano administrador y la democracia administrativa. Al comienzo cita al recordado filme de los años sesenta, y que es: “El mundo está loco, loco, loco”. El autor prueba más adelante que la frase es aplicable al tema de la Reforma del Estado y a la conformación deseable de la administración pública. Sapiencia, sentido del humor y desinhibición, admirables.

Como lo que trato de hacer aquí es ofrecer el esbozo de una espléndida pintura, que no querría fuera tan largo, del trabajo de mi amigo Pepe Chanes, no deseo revelar el suspenso o los incidentes de su *crecendo*, y menos el final del relato o la película, porque se trata de que la obra tenga muchos lectores y no de que quienes lean estas líneas, por culpa mía, piensen que ya conocieron el libro.

Para terminar señalo que el autor, otra vez, deja claro el sentido distinto de la Reforma del Estado y el de la búsqueda de un aparato administrativo de me-

nor tamaño. Nuestro autor, al final, se refiere a la casi inútil discusión y a los lugares comunes que frecuentemente se dan respecto de los excesos de personal y de unidades en la administración pública. Critica las referencias a un “adelgazamiento indiscriminado”; apunta cuál es la dimensión indeseable de la administración con fina percepción, y llega a las consideraciones y proposiciones con las que culmina su obra, relativas al ciudadano administrador y a la democracia administrativa.

Felicito, ciertamente con afecto grande, pero desde luego por razones de respeto a su talento, al Dr. José Chanes Nieto; asimismo, mi reiterado reconocimiento a la Universidad de Guanajuato por la edición de tan estupenda obra. Auguro para *Política y administración* un gran éxito, y muchas reediciones. Confío en que la distribución del libro y el número de sus lectores sean a la medida de su alta calidad.

PEDRO G. ZORRILLA MARTÍNEZ

## CAPÍTULO I

### LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL

## 1. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DEL GOBIERNO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puede dividirse en tres partes: programática, dogmática y orgánica. La primera contiene el proyecto de la nación, la segunda los derechos humanos y la tercera las reglas para organizar el gobierno nacional, el de los estados, el de los municipios y el del Distrito Federal.

PARTE PROGRAMÁTICA. En ella se incluyen los objetivos nacionales forjados a lo largo de nuestra historia. La democracia es concebida no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino también como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo (Art. 3º.). Para ello corresponde al Estado mexicano la rectoría del desarrollo del país que debe ser integral y sustentable, fortalecer la soberanía de la nación y su régimen democrático y permitir, mediante el fomento al crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Norma Fundamental (Art. 25). Destaca el establecimiento de las instituciones y políticas para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades diseñadas y operadas conjuntamente con ellos (Art. 2º.).

PARTE DOGMÁTICA. Desde 1917, al lado de los derechos individuales, llamados garantías, se introdujeron los sociales para asegurar mínimos de bienestar para los trabajadores (Art. 123) y el disfrute de la tierra para los campesinos (Art. 27). Después se han ido enriqueciendo y perfeccionando: derecho a la educación (Art. 3º.); al trabajo (Art. 123); a la salud (Art. 4º.); a un ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas (Art. 4º.); a una vivienda digna y decorosa para cada familia y a la organización y el desarrollo

de ésta (Art. 4°.); a la protección de los menores y a la satisfacción de sus necesidades de alimentación y sano esparcimiento, al respeto a su dignidad y al ejercicio pleno de sus derechos (Art. 4°.).

Los derechos humanos individuales son los de libertad, igualdad, seguridad jurídica y propiedad.

*Derechos de libertad.* Entre ellos están el de trabajo (Art. 5°.), de manifestación de las ideas (Art. 6°.), de escribir y publicar artículos sobre cualquier materia (Art. 7°.), de imprenta (Art. 7°.), de petición (Art. 8°.), de asociación o reunión (Art. 9°.), de posesión de armas en el domicilio (Art. 10), de tránsito (Art. 11), de creencia religiosa (Art. 24), de comunicarse por cualquier medio (Art. 16).

*Derechos de igualdad.* Todo individuo goza de las garantías que otorga la Constitución (Art. 1°.). Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos y toda discriminación motivada por el origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social o la de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (Art. 1°.). Las autoridades federales, estatales y municipales deben promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria (Art. 2°). El varón y la mujer son iguales ante la Ley (Art. 4°.). Están prohibidos los títulos de nobleza, las prerrogativas y los honores hereditarios (Art. 12). Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales (Art. 13). Ninguna persona o corporación puede tener fuero (Art. 13). Subsiste el de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar (Art. 13).

*Derechos de seguridad jurídica.* A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho (Art. 14). En los juicios de orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. En los

juicios de orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y a la falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho (Art. 14).

Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento (Art. 16). Toda persona tiene derecho a que se le administre la justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, su servicio será gratuito quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales (Art. 17). Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones (Art. 17). Nadie puede ser aprisionado por deudas de carácter puramente civil (Art. 17). Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva (Art. 18). El sitio de ésta será distinto del que se destina para la extinción de las penas, que estarán completamente separados (Art. 18). Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder de setenta y dos horas. Este plazo podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado. Todo proceso se seguirá forzosamente por el delito o delitos señalados en el auto de formal prisión o de sujeción a proceso (Art. 19). Todo maltrato en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución en las cárceles, son abusos, que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades (Art. 19).

En todo proceso de orden penal, el inculpado tendrá las siguientes garantías: I. Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio. II. No podrá ser obligado a declarar. Queda prohibida y será sancionada por la ley penal, toda incomunicación, intimidación o tortura. La confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del juez, o ante éstos sin la asistencia de su defensor, carecerá de todo valor probatorio. III. Se le hará saber en audiencia pública, y dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su consignación a la justicia, el nombre de su acusador y la naturaleza y causa de

la acusación, a fin de que conozca bien el hecho punible que se le atribuye y pueda contestar el cargo, rindiendo en este acto su declaración preparatoria. IV. Cuando así lo solicite, será careado, en presencia del juez, con quien deponga en su contra. V. Se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca. VI. Será juzgado en audiencia pública por un juez o jurado de ciudadanos que sepan leer y escribir. VII. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso. VIII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa. IX. Desde el inicio del proceso será informado de los derechos que en su favor consigna la Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera. X. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquier otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o por algún otro motivo análogo. Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fija la ley al delito que motivare el proceso. En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención (Art. 20, apartado A).

La víctima, o el ofendido, tiene las garantías siguientes: I. Recibir asesoría jurídica; ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y, cuando lo solicite, del desarrollo del procedimiento penal. II. Coadyuvar con el Ministerio Público; a que se le reciban todos los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso, y a que se desahoguen las diligencias correspondientes. III. Recibir, desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia. IV. Que se le repare el daño. V. Si son menores de edad no estarán obligados a carearse con el inculpado cuando se trate de los delitos de violación o secuestro. VI. Solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio (Art. 20, apartado B).

La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones para las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no paga la multa impuesta, se permutará ésta por el arresto correspondiente que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas (Art. 21).

Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales (Art. 22). Queda también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás, sólo podrá imponerse al traidor a la Patria en guerra extranjera, al parricida, al homicida con alevosía, premeditación o ventaja, al incendiario, al plagiario, al salteador de caminos, al pirata y a los reos de delitos graves del orden militar (Art. 22). Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias (Art. 23). Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene (Art. 23).

Derecho de propiedad. Todo individuo gozará del derecho de propiedad con las modalidades que dicte el interés público (Art. 27). Nadie puede ser privado de sus propiedades o posesiones sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho (Art. 14). Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización (Art. 27).

PARTE ORGÁNICA. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo (Art. 39), quien la ejerce por medio de los poderes de la Unión y por los de los estados en los términos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las particulares de ellos (Art. 41). Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio y éste tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno (Art. 39). El pueblo mexicano ha decidido constituirse en una república representativa (periódicamente renueva a los poderes legislativo y

ejecutivo federales y a los de las entidades federativas, mediante elecciones libres y auténticas), democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de la Ley Fundamental (Art. 40). Los estados adoptan, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre (Art. 115).

*Gobierno Federal.* El poder público nacional está dividido, para su ejercicio, en tres órganos: legislativo, ejecutivo y judicial (Art. 49).

- *Poder Legislativo.* El Congreso General es el depositario del poder legislativo y se divide en dos cámaras (Art. 50). La Cámara de Diputados se compone de representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años. Está integrada por quinientos diputados, trescientos electos por votación mayoritaria relativa y doscientos de representación proporcional por medio de listas regionales (Art. 52). La Cámara de Senadores se compone de ciento veintiocho miembros, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos por votación mayoritaria relativa y uno de la primera minoría. Los treinta y dos restantes se eligen según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional (Art. 56). Por cada diputado y senador propietario se elegirá un suplente (Arts. 51 y 56).

Toda resolución del Congreso tiene el carácter de ley o decreto (Art. 70). El derecho de iniciarlos compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados (Art. 71).

Entre las facultades del Congreso General están: admitir o formar nuevos estados de la Unión federal y arreglar definitivamente los límites entre los existentes; cambiar la residencia de los poderes federales; imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; dar las bases para que el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, así como aprobar esos mismos empréstitos y reconocer y mandar pagar la deuda nacional; impedir que en el comercio de estado a estado se establezcan restricciones; legislar sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear;

expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123; crear y suprimir empleos públicos federales y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones; declarar la guerra; dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y las relativas al derecho marítimo de paz y guerra; levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales, y para reglamentar su organización y servicio; dar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la guardia nacional; dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración, salubridad general de la República, vías generales de comunicación, postas y correos, uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, organización de los cuerpos diplomático y consular; establecer casas de moneda y 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; fijar las reglas para la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y su precio; establecer los delitos y faltas contra la federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse; conceder amnistías por delitos federales; expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal; expedir la ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales; establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales, de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones, sobre vestigios o restos fósiles y monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, estados y municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes,



buscando unificar y coordinar la educación en todo el país; conceder licencia al Presidente de la República y constituirse en Colegio Electoral para designar al ciudadano que deba sustituirlo o aceptar su renuncia al cargo; establecer contribuciones; legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales, la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en materia de asentamientos humanos, protección del ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, protección civil, deporte, turismo, pesca y acuicultura, planeación nacional del desarrollo económico y social, programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, promoción de la inversión mexicana, regulación de la extranjera, transferencia de tecnología, generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos, y tecnológicos para el desarrollo nacional y creación de tribunales de lo contencioso-administrativo; expedir leyes en materia de seguridad nacional y las necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores y las demás concedidas por la Constitución a los poderes de la Unión (Art. 73).

La Cámara de Diputados tiene como facultades exclusivas: expedir el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente electo hecha por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; coordinar y evaluar las funciones de la entidad de fiscalización superior de la federación; examinar, discutir y, en su caso, modificar y aprobar anualmente el presupuesto de egresos federal y revisar la cuenta pública del año anterior; declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieran incurrido en delito en los términos del artículo 111 de la Constitución y conocer de las imputaciones que se les hagan de acuerdo con el artículo 110 de la misma (Art. 74).

Corresponde exclusivamente a la Cámara de Senadores: analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo de la Unión y aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas celebrados por éste; ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Arma-

da y Fuerza Aérea nacionales; autorizarlo para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias, por más de un mes, en aguas mexicanas; dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos estados, fijando la fuerza necesaria; declarar cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrar un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo estado, el nombramiento de Gobernador se hará por el Senado; resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con este fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas; erigirse en jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de la Constitución; designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario; nombrar y remover por causas graves que afecten las relaciones con los poderes de la Unión o el orden público en el Distrito Federal, al Jefe de Gobierno del mismo (Arts. 76 y 122, base quinta, F).

El Congreso General se reúne a partir del 1 de septiembre de cada año para celebrar el primer periodo ordinario, que no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre, y a partir del primer día de febrero para el segundo que no podrá prorrogarse más allá del 30 de abril (Arts. 65 y 66). Durante los demás meses, salvo el caso de periodos de sesiones extraordinarios, funciona la Comisión Permanente compuesta de 37 miembros, 19 diputados y 18 senadores, nombrados por sus respectivas cámaras (Art. 78). Entre sus funciones están: recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República, las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las cámaras y turnarlas para dictamen a las comisiones de aquella a que vayan dirigidas, así como acordar la convocatoria a sesiones extraordinarias (Art. 78).

- *Poder Ejecutivo.* El ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 80), electo para un periodo de seis años, que en ningún caso podrá ser reelecto (Art. 83). La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorga atribuciones que lo convierten en jefe de Estado, de gobierno y de la administración federal (Art. 89), debiendo, en su desempeño, mirar en todo por el bien y la prosperidad de la Unión (Art. 87).

Como jefe de Estado representa a la nación, dirige la política exterior y celebra tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación de la Cámara de Senadores. Los principios rectores de tal política son: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales (Art. 89, Fracc. X).

La Norma Suprema otorga al titular del poder ejecutivo una amplia participación en el procedimiento de elaboración de las leyes mediante el derecho de iniciarlas (Art. 71) y el de hacer observaciones a las aprobadas por el Congreso General, desechándolas en todo o en parte (Art. 72). El primero, el derecho de iniciativa, le permite someter como ley las políticas generales de su gobierno y el segundo, conocido como derecho de veto parcial o total, hacer que vuelvan a ser consideradas por el poder legislativo federal las que se opongan a ellas. Además puede legislar en caso de conferírsele facultades extraordinarias con motivo de la suspensión de las garantías constitucionales (Arts. 29 y 49), o para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras, así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando se estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país (Art. 131).

El depositario del poder ejecutivo de la Nación para cumplir sus atribuciones, entre ellas la de ejecutar las leyes y proveer a su exacta observancia, dispone de la facultad reglamentaria y de la administración pública, de la cual es titular, que puede ser centralizada y paraestatal (Art. 90).

- *Poder Judicial.* El ejercicio del poder judicial federal se deposita en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Tribunal Electoral, tribunales colegiados y unitarios de Circuito y juzgados de Distrito. La administración, vigilancia y disciplina de dicho poder, con excepción de la Suprema Corte de Justicia, están a cargo del Consejo de la Judicatura Federal (Art. 94).

Los tribunales federales resuelven, entre otros asuntos, las controversias que se susciten por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales; por leyes o actos de la autoridad federal que vulneran o restrinjan la soberanía de los estados o la esfera de competencia del Distrito Federal; por leyes o actos de las autoridades de los estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal (Art. 103); las controversias del orden civil o criminal relativas al cumplimiento de leyes federales o de los tratados internacionales (Art. 104, Fracc. I-A); los recursos de revisión interpuestos contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo federales (Art. 104, Fracc. I-B); las controversias que versan sobre derecho marítimo (Art. 104, Fracc. II) y de aquellas en que la federación sea parte (Art. 104, Fracc. III); los casos concernientes a miembros del cuerpo diplomático y consular (Art. 104, Fracc. V).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce: de las controversias constitucionales entre la federación y un estado, el Distrito Federal o un municipio, el poder ejecutivo y el Congreso de la Unión, un estado y otro, un estado y el Distrito Federal, éste y un municipio, dos municipios de diversos estados, dos poderes de un mismo estado, un estado y uno de sus municipios o uno de otro estado o dos órganos de gobierno del Distrito Federal sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales y de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 105).

*Gobierno de los Estados.* El gobierno de los estados es republicano, representativo y popular (Art. 115). Su poder público se divide para su ejercicio en tres órganos: ejecutivo, cuyo titular es el Gobernador, legislativo, depositado en un Congreso integrado por diputados, y judicial, ejercido por un tribunal, de conformidad con la Constitución General y la de cada uno (Art. 116).

*Gobierno Municipal.* Los estados tienen como base de su división territorial de su organización política y administrativa al municipio libre, gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que determina la ley. Los municipios están investidos de personalidad y manejan su patrimonio conforme a la ley. Entre las funciones y servicios a su cargo están: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; alumbrado público; limpieza, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública, policía preventiva municipal y de tránsito, además de aquellos que determine el poder legislativo estatal (Art. 115, Fracc. III).

*Gobierno del Distrito Federal.* La ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Su gobierno está a cargo de los poderes federales y de los órganos ejecutivo (Jefe de Gobierno), legislativo (Asamblea Legislativa) y judicial (Tribunal Superior de Justicia) de orden local (Art. 122).

*Administración Federal.* Los principios rectores de la misma contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se han incrementado considerablemente a partir de 1917. La Norma Suprema además de estatuir las decisiones políticas fundamentales, la competencia y relaciones de los órganos y ámbitos de gobierno, los vínculos entre autoridades y habitantes y los derechos humanos individuales y sociales, sobre todo en virtud de reformas y adiciones ocurridas en los últimos cincuenta años, consagra normas sobre el contenido de los actos de la administración, sus atribuciones y las instituciones para cumplirlas, los medios para hacerlo, los derechos y responsabilidades de sus servidores, así como para controlarla.

## 2. SOMETIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN AL DERECHO

La administración no es un poder arbitrario, sino un órgano estatal al servicio de la nación, de los habitantes del país, sujeto al orden normativo constitu-

cional. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio (Art. 39).

Los funcionarios federales tienen únicamente las facultades expresamente concedidas por la Ley Fundamental (Art. 124), y cada uno, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen (Art. 128).

## 3. FINES

El artículo 26 constitucional dispone que los programas de la administración pública federal, integrantes del sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, se sujetarán obligatoriamente al plan nacional de desarrollo. La planeación tiene como objetivo realizar los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución y, en consecuencia, debe imprimir "solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación".

Alcanzar los fines del proyecto social contenido en la Carta Magna de 1917 es imperativo para la administración pública.

Tales fines se han configurado, fundamentalmente, por tres movimientos político-sociales: la Independencia, la Reforma y la Revolución de 1910-1917, cuyos postulados, convertidos en normas, están contenidos en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución de 1824, la Ley Suprema de 1857 y las Leyes de Reforma, y la Norma Fundamental de 1917, respectivamente.

Con el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y la Constitución de 1824 se definieron decisiones políticas fundamentales que perduran hoy: soberanía nacional, autodeterminación en lo interior, el respeto a la de los demás pueblos y la solución pacífica de las controversias entre ellos, la república, la forma de Estado federal, la división del poder público para su ejercicio y la forma de gobierno presidencial.

La Reforma plasmó su ideario en la Constitución de 1857 y en las leyes a que dio nombre. Al incorporar en sus preceptos los derechos individuales, el gobierno, y con él la administración, están obligados a respetarlos y, de no

hacerlo, quedan garantizados mediante el juicio de amparo. Además determinó la separación del clero del gobierno y la responsabilidad de los funcionarios públicos. Asimismo recogió los postulados fundamentales de la Independencia.

En 1910 las demandas populares exigieron una transformación profunda del país, convirtiéndose el movimiento político iniciado ese año por Madero también en económico y social. Tales aspiraciones tuvieron respuesta en las normas de la Constitución de 1917, que incorporó los derechos sociales, el predominio del interés público sobre el privado, la igualdad en las cargas y en los beneficios sociales, la economía mixta, la función social de la propiedad y los principios fundamentales de la Independencia y la Reforma.

En consecuencia las autoridades están obligadas a implantar y perfeccionar una sociedad democrática en lo político, económico y social; a defender la soberanía política y asegurar la económica y la cultural; a prever que sus potencialidades humanas y recursos naturales se orienten a un desarrollo justo y equilibrado; a preservar la dignidad de las personas, la integridad de la familia, el interés de la sociedad frente al individual y la fraternidad entre todos los seres humanos; a impedir toda discriminación motivada por el origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, o de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas; a asegurar a cada individuo condiciones para el ejercicio de sus libertades y para el disfrute de bienes materiales; a conservar el acervo cultural de la nación, el ambiente, el patrimonio nacional, las obras y los servicios públicos; a respetar las decisiones de los ciudadanos; a robustecer el régimen federal y el municipio libre; a regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y de la urbana; a proteger especialmente a los grupos campesinos y a los trabajadores; a propiciar la salud y el disfrute de una vivienda digna y decorosa y apoyar la protección de los menores; a asegurar una pacífica convivencia y a respetar los derechos de los seres humanos; a garantizar el derecho a la información.

Los derechos humanos, además de ser un límite para la administración, constituyen atribuciones para ella, que ejerce de conformidad con la Constitución y leyes; entre las facultades están: promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecer las instituciones y determinar las políticas para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, diseñadas y operadas conjuntamente con ellos (Art. 2º); impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas (Art. 2º); garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior (Art. 2º); establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles (Art. 2º); definir y desarrollar programas educativos de contenido regional e impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación (Art. 2º); mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación (Art. 2º); propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo (Art. 2º); extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades y establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación (Art. 2º); apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas (Art. 2º); establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero (Art. 2º); consultar a los pueblos indígenas para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo e incorporar sus recomendaciones y propuestas (Art. 2º); cumplir y hacer cumplir las disposiciones en materia educativa (Art. 3º.); proteger la organización y el desarrollo de la familia, apoyarla para que disfrute de vivienda digna y decorosa, así como en la protección a los menores, proveyendo lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos, facilitando el acceso de todos los habitantes del país a los servicios de salud y al disfrute de un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar (Art. 4º.); impedir que se lleve a efecto ningún contrato,

pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona (Art. 5o.); garantizar el derecho a la información (Art. 6º) y que el desarrollo nacional sea integral y sustentable, fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático (Art. 25); fomentar el crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza (Art. 25); planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional (Art. 25); planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización (Art. 27); fomentar las actividades que demande el interés general (Art. 25); procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional (Art. 28); encargarse de manera exclusiva de las áreas estratégicas (Arts. 25 y 28); participar en las áreas prioritarias del desarrollo (Art. 25); impulsar a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público y, al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el ambiente (Art. 25); facilitar la organización y la expansión de la actividad económica del sector social (Art. 25); alentar y proteger la actividad económica de los particulares (Art. 25); proveer las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional (Art. 25); ejecutar las medidas para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques a efecto de ejecutar obras públicas y de planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población (Art. 27); planear y regular de manera conjunta y coordinada con las entidades federativas y los municipios respectivos, el desarrollo de dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, que formen o tiendan a formar continuidad demográfica (Art. 115); disponer la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades y dictar medidas para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación, así como para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural (Art. 27); evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad (Art. 27); concesionar, en casos de interés general, la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de do-

minio de la federación (Art. 28); aplicar las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios públicos y la utilización social de los bienes (Art. 28); explotar el petróleo, los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos y los minerales radioactivos (Art. 27); generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicios públicos (Art. 27); aprovechar los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear (Art. 27); apoyar la asesoría legal de los campesinos (Art. 27); promover las condiciones para el desarrollo rural integral (Art. 27); perseguir toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario que tenga por objeto obtener el alza de los precios y todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios para evitar la libre competencia o la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas con perjuicio del público en general o de una clase social (Art. 28); señalar precios máximos a los artículos, materias o productos necesarios para la economía nacional o el consumo popular (Art. 28); aplicar las modalidades a la organización de la distribución para evitar la insuficiencia en el abasto o el alza de precios (Art. 28); proteger a los consumidores y propiciar su organización (Art. 28); evitar fenómenos de concentración que contraríen el interés público (Art. 28); otorgar subsidios generales, temporales y que no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación, a actividades prioritarias (Art. 28); programar, promover, concertar y ejecutar acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto, y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios (Art. 73); promover la inversión mexicana y regular la extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional (Art. 73); proteger el ambiente y preservar y restaurar el equilibrio ecológico (Art. 73).

## 5. INSTITUCIONES

Para el cumplimiento de los fines y las facultades consiguientes, la Constitución ha previsto diversas instituciones que en su conjunto integran a la administración federal, que, de conformidad con la infortunada terminología constitucional, puede ser centralizada y paraestatal.

La administración centralizada se constituye por las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, siendo la ley orgánica la que distribuye los negocios del orden administrativo a su cargo. La distinción entre secretarías de Estado y departamentos administrativos que pervive actualmente son los requisitos exigidos para ser secretario de despacho, mismos que no rigen para los jefes de departamento administrativo (Art. 91), los que antiguamente no firmaban los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente (Art. 92), no estaban obligados a dar cuenta al Congreso del estado de sus ramos, ni podían ser citados por cualquiera de las cámaras para informar cuando se discutiera una ley o se estudiara un negocio relativo a ellos, además no eran considerados altos funcionarios para los efectos de las responsabilidades, ni miembros del Consejo de Ministros que establecía el artículo 29, tampoco estaban incluidos en el texto anterior del precepto 90, que sólo se refería a las secretarías. No obstante, la costumbre primero y las reformas constitucionales después eliminaron estas diferencias.

El constituyente de 1916-1917 determinó que la administración federal se compone de dos grupos de órganos: las secretarías "que ejercen atribuciones meramente políticas o, cuando menos, a la vez políticas y administrativas" y los departamentos "que administran algún servicio que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política... su objetivo natural... es la prestación al público de un buen servicio en el ramo que se les encomienda...".<sup>1</sup> Actualmente no existe ningún departamento administrativo, el denominado antiguamente del

Distrito Federal era el órgano por conducto del cual ejercía el Presidente de la República el gobierno de esta entidad federativa, ahora "a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local" (Art. 122, párrafo 1°).

A las secretarías y departamentos administrativos se añaden el Procurador General de la República (Arts. 21, 29, 89, Fracc. IX, 102, apartado A, 105, 107, 110, 111), y un órgano para la procuración de justicia agraria (Art. 27, Fracc. XIX).

"La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley" (Art. 102, apartado A, último párrafo).

La Constitución determina expresamente atribuciones para las secretarías de Relaciones (Arts. 27, Fracc. I; 30, apartado B, Fracc. I; 76, Fracc. I) y de Hacienda y Crédito Público (Art. 123, apartado A, Fracc. IX), el Departamento de Salubridad (Art. 73, Fracc. XVI) que no existe, y el Ejército, Marina de Guerra (Armada) y Fuerza Aérea nacionales (Arts. 73, Fracc. XIV y 123, apartado B, Fracc. XIII); suprime la Secretaría de Justicia (Art. Decimocuarto Transitorio); prescribe que el Presidente de la República, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y Procuraduría General de la República, con aprobación del Congreso o de la Comisión Permanente, podrá suspender las garantías individuales (Art. 29) y que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del depositario del Poder Ejecutivo de la Unión deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe de departamento a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos (Art. 92); instituye al Consejo de Salubridad General como dependencia directa del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado (Art. 73, Fracc. XVI), preceptúa que la autoridad sanitaria es ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país (Art. 73, Fracc. XVI).

En materia laboral establece una Junta de Conciliación y Arbitraje para decidir las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del gobierno (Art. 123, apartado A, Fracc. XX), así como la Comisión Nacional de

<sup>1</sup> Congreso Constituyente, *Diario de los Debates*, t. II, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1922, p. 346.

Salarios Mínimos y la Comisión Nacional para el Reparto de Utilidades, integradas con representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno (Art. 123, apartado A, Fraccs. VI y IX).

A un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje serán sometidos los conflictos individuales, colectivos o intersindicales de los trabajadores al servicio de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y del gobierno del Distrito Federal (Art. 123, apartado B, Fracc. XII).

Para la administración de justicia agraria se instituyen tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción (Art. 27, Fracc. XIX). Además están previstos los tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, con el encargo de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares (Art. 73, Fracc. XXIX-H), al igual que los tribunales militares que conocen de los delitos y faltas contra la disciplina militar (Art. 13).

Un organismo de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, conoce de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen esos derechos, con excepción de los del Poder Judicial Federal y de los asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos "contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonios propios" (Art. 102, apartado B).

La Ley Orgánica, ordena el artículo 90, definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Presidente de la República en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo federal o entre ellas y las secretarías de Estado y los departamentos administrativos. Estas entidades reciben diversas denominaciones: organismos y empresas (Art. 28), entes públicos federales (Arts. 73, Fracc. XXIV, y 79, Fracc. I), organismos descentralizados federales y empresas de participación estatal mayoritaria (Art. 93), sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos (Art. 110), empresas administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal (Art. 123, apartado A, Fracc. XXXI). Sólo tratándose de los estados y municipios incluye a las empresas públicas (Art. 117, Fracc. VIII).

De igual manera la Constitución se refiere a universidades e instituciones de educación superior autónomas (Art. 30.); organismos para las áreas estratégicas (Art. 25); organismos y empresas para el eficaz manejo de las áreas estratégicas o para las actividades de carácter prioritario en las que pueden participar los sectores social y privado (Art. 28); banco central autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración para regular los cambios, la intermediación y los servicios financieros (Art. 28); instituciones de beneficencia pública (Art. 27); organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patronos que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda (Art. 123, apartado A, Fracc. XII); organismo encargado de la seguridad social de los trabajadores de los poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal (Art. 123, apartado B, Fracc. XI); organismo encargado de la seguridad social de los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (Art. 123, apartado B, Fracc. XIII); finalmente señala a las autoridades estatales como auxiliares de la federación en materia de capacitación y adiestramiento de los trabajadores y de seguridad e higiene en los centros de trabajo, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local (Art. 123, apartado A, Fracc. XXXI).

## 6. MEDIOS

Las instituciones requieren diversos medios para cumplir sus atribuciones. El Congreso General impone las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto de egresos de la federación, que es examinado, discutido, en su caso, modificado y aprobado anualmente por la Cámara de Diputados, ante ésta se presentan las correspondientes iniciativas de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos, debiendo comparecer el secretario del despacho competente a dar cuenta de los mismos (Arts. 73, Fracc. VII y 74, Fracc. IV).

No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior (Art. 126) y sólo puede haber las partidas secretas que establezca el presupuesto y que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República (Art. 74, Fracc. IV).

En su actuación la administración federal debe sujetarse obligatoriamente al plan nacional y a los programas de desarrollo, de conformidad con el sistema nacional de planeación democrática (Art. 26).

Los recursos económicos de que dispone deben administrarse con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados. Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice, "se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes". Cuando las licitaciones no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, se ajustarán a las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones al Estado (Art. 134).

#### 7. SERVIDORES PÚBLICOS

La administración adquiere existencia material por los individuos que la componen y sus instituciones no pueden ser concebidas sin el personal que les da vida. La Constitución consagra en sus preceptos requisitos, derechos, obligaciones y responsabilidades para los servidores públicos y considera como tales a los funcionarios, empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración federal (Art. 108).

Es prerrogativa del ciudadano ser nombrado para cualquier empleo o comisión teniendo las calidades que establezca la ley (Art. 35, Fracc. II). Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano. Ningún extranjero puede servir en tiempo de paz en el Ejército, ni en las fuerzas de policía o seguridad pública. Sólo los

mexicanos por nacimiento pueden pertenecer al activo del Ejército, al de la Armada o al de la Fuerza Aérea o desempeñar cualquier cargo o comisión en ellos, o ser capitanes, pilotos, patronos, maquinistas, mecánicos y, de una manera general, todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Igualmente sólo los mexicanos por nacimiento pueden desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practicaje y ser comandantes de aeródromo (Art. 32).

Para ser secretario de despacho se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos (Art. 91) y para desempeñar el cargo de Procurador General de la República es preciso: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de su designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso (Art. 102, apartado A).

Es facultad exclusiva del Presidente de la República nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho y a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes (Art. 89, Fracc. II); designar, con aprobación del Senado, o en su receso por la Comisión Permanente, al Procurador General de la República (Arts. 89, Fracc. IX y 102, apartado A), a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada, Fuerza Aérea nacionales y a los empleados superiores de Hacienda (Arts. 89, Fraccs. II, III y IV, 76, Fracc. II, y 79, Fracc. VII); nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales (Art. 89, Fracc. V); remover a los agentes diplomáticos, a los empleados superiores de Hacienda (Art. 89, Fracc. II) y libremente al Procurador General de la República (Art. 102, apartado A), así como proponer a los magistrados de los tribunales agrarios para su designación por la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente (Art. 27, Fracc. XIX).

No se puede nombrar para una comisión o empleo por los cuales se disfrute sueldo, a diputados o senadores sin licencia previa de la Cámara respectiva (Art. 62).



La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes y para mejorarlos se crearán escuelas de administración pública (Art. 123, apartado B, Fracc. VII).

Todo servidor público debe gozar de los emolumentos que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley (Art. 13). Los servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión determinada anual y equitativamente en el presupuesto de egresos de la federación o en los presupuestos de las entidades paraestatales (Art. 127).

La Cámara de Diputados al aprobar el presupuesto de egresos, no podrá dejar de señalar la retribución de cada empleo establecido por la ley; en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo (Art. 75). El Congreso de la Unión tiene facultad para crear o suprimir empleos públicos de la federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones (Art. 73, Fracc. XI).

El apartado B del Artículo 123 prescribe derechos para los servidores públicos: jornada diaria máxima de trabajo diurno y nocturno de ocho y siete horas respectivamente, las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario, sin que puedan exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas; por cada seis días de trabajo habrá uno de descanso cuando menos con goce de salario íntegro; vacaciones nunca menores de veinte días por año; la cuantía de los salarios no puede ser disminuida durante la vigencia de los respectivos presupuestos y en ningún caso pueden ser inferiores al salario mínimo; a igual trabajo corresponde el mismo salario, sin tener en cuenta el sexo; sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario en los casos previstos en las leyes; los ascensos deben otorgarse en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad, teniendo prioridad, en igualdad de condiciones, quien represente la única fuente de ingresos en su familia; sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada; los afectados por la supresión de plazas tienen derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley; para la defensa de sus intereses comunes

pueden asociarse y hacer uso de la huelga cuando se violen de manera general y sistemática sus derechos; igualmente disfrutarán de la seguridad social.

El mismo apartado rige también para los trabajadores del banco central y de las entidades de la administración pública federal que formen parte del sistema bancario mexicano (Art. 123, apartado B, Fracc. XIII bis).

Los trabajadores que la ley determine como de confianza disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social (Art. 123, apartado B, Fracc. XIV).

Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, se rigen por sus propias leyes (Art. 123, apartado B, Fracc. XIII).

Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen (Art. 128). Todo servidor público, como también ya se indicó, debe administrar con eficiencia, eficacia y honradez los recursos económicos de que disponga para satisfacer los objetivos a que están destinados (Art. 134) y desempeñarse con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia (Art. 109, Fracc. III).

Los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos (Art. 93).

Los servidores públicos son responsables política, penal y administrativamente por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

A. *Responsabilidad política.* Cuando en el ejercicio de sus funciones los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, el Procurador General de la República y los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, se les impondrán, mediante juicio político, las sanciones consistentes en la

destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público (Arts. 109, Fracc. I, y 110). Igualmente las personas encargadas de la conducción del banco central podrán ser sujetos de juicio político (Art. 28).

Para la aplicación de estas sanciones, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con la audiencia del inculpado. Conocerá de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, la cual aplicará la sanción que corresponda mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado. Las declaraciones y resoluciones de las cámaras son inatacables (Arts. 110, 74, Fracc. V, y 76, Fracc. VII).

El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el funcionario público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento (Art. 114).

- B. *Responsabilidad penal.* La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal (Art. 109, Fracc. II).

Los servidores públicos que durante el período de su encargo o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona aumenten sustancialmente su patrimonio, adquieran o se conduzcan como dueños de bienes cuya procedencia lícita no pudiesen justificar, serán sancionados penalmente por causa de enriquecimiento ilícito con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan (Art. 109, Fracc. III). No se considera como confiscación de bienes su decomiso en caso de enriquecimiento ilícito (Art. 22).

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación respectiva; tratándose de delitos por cuya comisión el autor tenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita (Art. 111). Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados (Art. 111).

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeñe alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111 (Art. 114).

Para proceder penalmente contra los secretarios de despacho, los jefes de los departamentos administrativos y el Procurador General de la República por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado. Si la resolución fuese negativa se suspende todo procedimiento ulterior, pero sin que sea obstáculo para que la imputación continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación. Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes (Art. 111 y 74, Fracc. V).

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto (Art. 111).

No se requiere la declaración de procedencia cuando el servidor público comete el delito durante el tiempo en que se encuentra separado de su encargo (Art. 112). Tampoco es necesaria en demandas del orden civil (Art. 111).

- C. *Responsabilidad administrativa.* Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones (Art. 109, Fracc. III).

Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos o comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran; los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones, sin exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados (Art. 113).

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencias de los actos u omisiones a que hace referencia la fracción III del Artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años (Art. 114).

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza (Art. 109). Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados respecto a las conductas a que se refiere el artículo 109.

Existen responsabilidades expresamente señaladas en la Constitución: el Procurador General de la República y sus agentes son responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones (Art. 102, apartado A); la autoridad responsable que insistiere, concedido el amparo, en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el juez de Distrito que corresponda (Art. 107, Fracc. XVI); la autoridad responsable en un juicio de amparo será consignada a la autoridad correspondiente cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo (Art. 107, Fracc. XVII).

## 8. CONTROL

La Constitución ha previsto diversos medios para controlar a la administración federal.

- A. El administrado cuenta con varias vías para combatir los actos administrativos que les afectan, esta facultad aparece sobre todo en una perspectiva individualista y liberal al permitirle la defensa de sus derechos frente a la administración; sin embargo, el ejercicio de este control permite descubrir y censurar irregularidades administrativas. Para tales efectos dispone del juicio de amparo (Arts. 103 y 107); de juicio ante los tribunales federales o los tribunales de lo contencioso-administrativo (Arts. 73, Fracc. XXIX-H y 104). Además, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, puede formular denuncia ante la Cámara de Diputados respecto de las conductas a las que se refiere el artículo 109. Igualmente puede presentar quejas ante el órgano establecido por el Congreso de la Unión para la protección de los derechos humanos, contra actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen estos derechos (Art. 102, apartado B).

B. El Congreso de la Unión ejerce por conducto de la Cámara de Diputados, de la Cámara de Senadores o de comisiones de cualquiera de ellas, diversos controles sobre la administración.

La Cámara de Diputados tiene como facultad exclusiva examinar, discutir, modificar y aprobar anualmente el presupuesto de egresos de la Federación, una vez discutidas primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse, para cubrirlo. El secretario de despacho correspondiente debe comparecer a dar cuenta ante ella de las iniciativas de ley de ingresos y del proyecto de presupuesto (Art. 74, Fracc. IV).

Es también facultad exclusiva de la Cámara de Diputados revisar la cuenta pública del año anterior; la revisión tiene 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. Para la revisión de la cuenta pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley. La cuenta pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, dentro de los diez primeros días del mes de junio (Art. 74, Fracc. IV).

El secretario de despacho correspondiente debe comparecer a informar de las razones que motiven la solicitud de ampliación del plazo de presentación de las iniciativas de ley de ingresos y del proyecto de presupuesto de egresos, así como de la cuenta pública (Art. 74, Fracc. IV).

Ambas cámaras aprueban la ley de ingresos y reciben el informe anual de los secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos, a quienes pueden citar, al igual que a los directores y administradores de los organismos descentralizados o de las empresas de participación estatal mayoritaria federales, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Igualmente las cámaras

tienen facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal (Art. 93).

Los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo y el Procurador General de la República que sólo eran responsables políticamente ante el Presidente de la República, quien los remueve libremente, en virtud del juicio político lo son también ante el Congreso de la Unión (Arts. 110, 74, Fracc. V, y 76, Fracc. VII).

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley (Art. 26). Atribución que hasta hoy se limita a los comentarios de sus miembros sobre el Plan Nacional de Desarrollo.

El Senado tiene la facultad exclusiva de ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales (Art. 76, Fracc. II).

## 9. CONCLUSIONES

1a. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha ampliado las disposiciones para regular a la administración; se han precisado sus fines, atribuciones, órganos, medios e instrumentos, así como las normas que rigen a sus servidores y el control que sobre ella ejerce el Poder Legislativo y la Comisión Nacional de Derechos Humanos mediante sus recomendaciones públicas, no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades.

Los derechos humanos individuales y sociales obligan a la administración a realizar actos concretos o revisten de contenido su acción; las instituciones encargadas de cumplir las atribuciones consecuentes se definen y aun se determinan en los preceptos constitucionales; se consagra la obligación de ajustar sus programas al plan nacional de desarrollo y la de administrar con eficiencia, eficacia y honradez los recursos económicos a su disposición; el

estatuto de sus servidores se incorpora y se ha transformado el régimen de su responsabilidad, al igual que los medios para que el Congreso General la controle, reforzados con su composición pluripartidista.

La mayoría de las facultades que se han adicionado al Congreso de la Unión incrementan las de la administración federal, muchas veces en detrimento de las de los estados y de los municipios. Las reformas al Poder Judicial en ocasiones han obedecido más a imperativos administrativos que a la defensa del ciudadano; la complejidad creciente de los procedimientos, recursos y juicios administrativos, de la que no escapa el amparo, favorece a la administración y a los particulares que cuentan con recursos económicos suficientes para asesorarse.

2a. No obstante el cúmulo de disposiciones constitucionales relativas a la administración, las relaciones jurídicas entre ésta y el ciudadano no son claras; por el contrario, se han vuelto obscuras, complejas, asunto de expertos. Los ciudadanos ignoran cuál es su situación o el comportamiento que les corresponde respecto a las atribuciones de la administración, verbigracia, las relativas al derecho al trabajo digno y socialmente útil, a proteger la organización y el desarrollo de la familia, a los apoyos para que disfrute de vivienda digna y decorosa y para la protección de los menores a cargo de las instituciones públicas, a las medidas para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos, a facilitarle el acceso a los servicios de salud o a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. También desconocen el significado del reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público o las medidas para garantizar a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

3a. De igual manera se interrogan sobre las garantías individuales contenidas en los artículos 25 y 26, en virtud de la llamada rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional o de la organización del sistema nacional de planeación democrática, respectivamente. Después de algunos años aún no saben el contenido y alcance de la garantía al derecho a la información o del de petición, al faltar su regulación o ser ésta insuficiente. En tales circunstancias presenten que la Constitución es un programa, más que una norma, una guía de acción para gobernantes y gobernados; pero pueden considerar también que sus pre-

ceptos son incumplidos al quedar insatisfechas sus expectativas de habitación, salud, empleo, información, distribución del ingreso y de la riqueza, de participación, de libertad y dignidad como individuo, miembro de un grupo o integrante de una clase social.

4a. La Constitución, probablemente en reconocimiento a la pluralidad social que se refleja en la administración, al lado del precepto general introduce excepciones, como ocurre tratándose de los servidores públicos que se rigen por los apartados A y B del artículo 123 o por sus propias leyes en el caso de los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública y personal del servicio exterior.

Igualmente se aprecia la supervivencia de disposiciones que han sido transformadas: el Departamento de Salubridad ha sido sustituido por una Secretaría y el régimen de responsabilidades de los servidores públicos no comprende los delitos oficiales a que se refiere el artículo 72, Inciso j; al reformarse el título cuarto de la Constitución se omitió concordarlo con este precepto. Otras han permanecido en el olvido, como las relativas a la guardia nacional, o se cumplen de manera intermitente, tal es el caso de la ratificación por la Cámara de Senadores de los nombramientos de los altos funcionarios de hacienda hechos por el depositario del ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión.

Asimismo, hay algunas anacrónicas. El artículo 73 en su fracción XVII faculta al Congreso General para dictar leyes sobre postas, que eran el "conjunto de caballerías que se apostaban en los caminos a distancias de dos o tres leguas para que los tiros de correos, etcétera, pudieran ser renovados".

5a. En los artículos transitorios de las reformas y adiciones a la Constitución, además de los relativos a su vigencia, se contienen otros para diferir su aplicación, en ocasiones durante años, como fue la reforma a la fracción primera del artículo 82, o para incumplirlas, verbigracia el párrafo segundo del artículo tercero transitorio del decreto "por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115", publicado el 23 de diciembre de 1999 determina: "En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115 (Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales), dentro del plazo señalado en el párrafo anterior (noventa días máximo a partir de la solicitud del

ayuntamiento), los gobiernos de los estados podrán solicitar a la legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La legislatura estatal resolverá lo conducente”.

6a. Existen autores que consideran excesivas las disposiciones constitucionales relativas a la administración, y hay que reconocer que algunas lo parecen. El artículo 134 resulta prolijo al detallar las normas para las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier clase o naturaleza y la contratación de obra. Otro tanto puede señalarse tratándose de la presentación de las iniciativas de ley de ingresos y de la del presupuesto de egresos cuando inicie su encargo el Presidente de la República en la fecha prevista en el Artículo 83, en que podrá hacerlo a más tardar el día 15 de diciembre, pues ya estaba previsto que el plazo podría ampliarse a solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada.

7a. Sin embargo, la constante revisión de la Constitución y la incorporación de principios rectores de la administración pueden obedecer a la necesidad de otorgarles certidumbre al más alto nivel normativo, para asegurar su respeto y permanencia. La Constitución hoy como en 1917 se propone un proyecto social y debe transformarse en la medida que sea necesario para alcanzarlo; nunca debe ser ella misma una limitación para la realización de las aspiraciones populares, debe, por el contrario, ser la norma para que puedan existir y realizarse.

Pero también la tendencia a incluir las normas sobre la administración en el texto constitucional, en lugar de hacerlo en leyes reglamentarias u ordinarias o en disposiciones administrativas, podría significar que la administración se politiza, que se definen sus principios para asegurar beneficio al habitante del país, para protegerlo frente a su acción o para propiciar su participación. Mas igualmente podría denotar que la Ley Suprema se tecnifica, que el desarrollo de los principios políticos se abandona en aras del entronizamiento de los técnicos. Asimismo puede responder a la intención de asegurar sobrevivan concepciones y propósitos de un período gubernamental en los posteriores, de reafirmar principios ante desconfianzas hacia la administración y aun dentro de ella o a

la esperanza de mejorarla y hacerla eficiente gracias a la consagración constitucional de las disposiciones que la rigen al privar la ilusión de que hacerlo es suficiente para resolver los problemas.

La veneración constitucional no debe conducirnos a esperar que la sola inclusión en su texto de los principios rectores de la administración lleve a desterrar la proliferación de instituciones muchas veces duplicatorias o de reglamentaciones, procedimientos y controles originados en la desconfianza; la concentración de las decisiones en pocos funcionarios y en la ciudad de México; las inercias, feudos y rutinas; la deficiente información o su ocultamiento; la obtención o pérdida del puesto, cargo o comisión originada meramente en relaciones personales o en su ausencia; el aislamiento entre las instituciones y el predominio de los intereses creados dentro y fuera de ellas, con concepciones contrarias o desiguales entre las mismas; el incumplimiento de planes y programas; la indefinición de las responsabilidades concretas; la corrupción; la carencia de vocación de servicio o las pretensiones tecnocráticas; la confusión de los fines con los medios o el desconocimiento de los señalados por el pueblo; las innovaciones por el prurito de parecer modernos; las reiteraciones de errores invocando supuestas tradiciones; la inclinación a convertir organizaciones simples en complejas, a utilizar un lenguaje incomprensible para el ciudadano o, todavía más grave, la que lleva a la administración a considerarse un fin en sí misma, a buscar únicamente su autosatisfacción, con olvido del ser humano y de la comunidad a quienes debe servir, desconociendo sus derechos o difiriendo su atención.

En suma es pertinente desarraigar la ilusión de que basta el texto constitucional para alcanzar el desarrollo y el goce efectivo de los derechos humanos individuales y sociales. Es insuficiente la renovación del orden jurídico o la modernización administrativa; se precisa fundamentalmente su acatamiento y de acciones cotidianas de autoridades y ciudadanos, de servidores públicos y habitantes del país. Esto es tan evidente que se olvida mencionarlo y sobre todo cumplirlo.

CAPÍTULO II

EL LLAMADO GABINETE

**A**l conjunto de los colaboradores más cercanos del depositario del poder ejecutivo federal se le ha llamado gabinete. Sin embargo ninguna disposición constitucional lo establece. No obstante aun se ha clasificado en legal o restringido, ampliado y especializado.

#### 1. EJECUTIVO UNIPERSONAL

El supremo poder ejecutivo de la Unión se deposita, prescribe el artículo 80 de la Constitución, "en un solo individuo que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", quien tiene entre sus facultades la de "nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho". En consecuencia, el ejecutivo es unipersonal, presidencial, no es parlamentario o gobierno de gabinete, en el cual el ministerio como unidad puede ser censurado por el poder legislativo y obligado en su conjunto a dimitir. En un sistema presidencial constitucionalmente esto es imposible: el encargado del poder ejecutivo es un solo individuo y sus colaboradores no son electos, sino designados y removidos por él libremente.

#### 2. EL INCONSTITUCIONAL GABINETE LEGAL

En el siglo XIX fueron usuales las expresiones gabinete o ministerio, jefe del gabinete y programa del gabinete. Gabinete era la reunión de los secretarios del despacho, también llamados inapropiadamente ministros, presidida por el titular del poder ejecutivo nacional. El jefe del gabinete lo fue durante una época



el designado como secretario de Relaciones Exteriores e Interiores, después el de Relaciones Exteriores al crearse la secretaría de Gobernación; entre quienes así se consideraron están Lucas Alamán, Luis de la Rosa y Melchor Ocampo. La costumbre de presentar un programa de gobierno por el conjunto de secretarios produjo algunos de excepcional trascendencia como los elaborados por los colaboradores de Ignacio Comonfort y por los de Benito Juárez, todavía citados en nuestros días.

Desde entonces al conjunto de secretarios, al que se incorporaron posteriormente el Procurador General de la República, los jefes de los departamentos administrativos y el titular del órgano u órganos por conducto del cual el Presidente de la República ejercía el gobierno del Distrito Federal, se le ha denominado gabinete legal. A su reunión se le llama de gabinete o acuerdo colectivo.

Lázaro Cárdenas consideró "conveniente para la administración, celebrar con frecuencia estos acuerdos en que están reunidos todos los miembros del gabinete para que se coordine la acción de los colaboradores y acelerar la realización de los programas que anualmente se señalen".<sup>2</sup>

Mientras que Francisco Zarco aclaró que las "juntas de ministros tienen dos aspectos diversos: o son una discusión fingida para hacer creer al Presidente que él resuelve lo que está resuelto, o son una orden terminante a cada uno (de los secretarios), una orden de cabo de escuadra, a la que no hay nada que contestar".<sup>3</sup>

La aparente decisión colectiva puede servir sobre todo para diluir la responsabilidad, aunque en todo caso lo sea del ejecutivo federal y de los secretarios que la firman; como órgano colegiado el denominado gabinete no tiene atribuciones constitucionales. Hablar de decisiones de un gabinete ha permitido ocultar a la opinión pública a los responsables de ellas o ha sido un medio para dilatarlas.

---

<sup>2</sup> Cárdenas, Lázaro, *Obras. I-Apuntes 1913-1940*, t.I, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1972, p. 312.

<sup>3</sup> Zarco, Francisco, "El Presidente. La Presidencia", en *Escritos Literarios*, Editorial Porrúa, S.A., México, 1968, p. 183.

El artículo 29 de la Norma Fundamental establecía el consejo de ministros, suprimido por reforma promulgada durante el período de gobierno de José López Portillo y Pacheco. En este precepto se consagra el único caso de obligatoriedad de la reunión del Presidente de la República, para acordar la suspensión de garantías, con los secretarios de Estado, jefes de los departamentos administrativos y el Procurador General de la República, "en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto".

### 3. SECRETARIOS DEL DESPACHO

La institución de los secretarios obedece, en opinión de Manuel Cruzado, al "objeto de dividir el peso de la administración. Medianeros entre el poder administrativo y las cámaras... defienden y combaten los proyectos de ley. Son igualmente medianeros entre el cuerpo legislativo y la nación, porque se encargan de ejecutar las leyes, cuya observación se somete al ejecutivo, y en fin, lo son entre este poder y los agentes administrativos inferiores, porque nombran y destituyen a los empleados subalternos y les transmiten los mandatos del superior. Como auxiliares del Presidente, administran por sí mismos, expiden órdenes y circulares, y comunican instrucciones a los agentes inferiores en grado".<sup>4</sup>

Entre sus atribuciones comunes se encuentran las siguientes marcadas por la Constitución: 1o. Firmar los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente sin cuyo requisito no serán obedecidos. Esta atribución imprime a los actos de cada secretario el sello de autoridad, les otorga el carácter de verdaderos funcionarios responsables ante la nación por el buen desempeño de sus obligaciones. 2o. Dar cuenta al Congreso del estado de sus respectivos

---

<sup>4</sup> Cruzado, Manuel, *Elementos de Derecho Administrativo*, Antigua Imprenta de Eduardó Murguía, México, 1895, pp. 107-108.

ramos, luego que estén abiertas las sesiones. Los informes que entrañan el cumplimiento de esta facultad también se denominan *memorias*. 3o. Informar a cualquiera de las cámaras cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

En consecuencia –para el propio Cruzado– “los secretarios del despacho obran... como miembros del gabinete, y entonces deliberan juntos, adoptando colectivamente ciertas resoluciones de interés general, y otras como jefes de su departamento, con entera independencia de los demás secretarios en todo lo relativo al ejercicio de sus atribuciones”.<sup>5</sup>

#### 4. EL APODADO GABINETE AMPLIADO

La referencia al gabinete ampliado, además de los integrantes del llamado legal, incluye a los titulares de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal controlados presupuestalmente por el poder legislativo federal, así como a otros colaboradores determinados por el Presidente de la República, quien sí puede ordenar su reunión.

En efecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo séptimo, autoriza al Presidente de la República para “convocar a reuniones de secretarios de Estado, jefes de departamentos administrativos y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del gobierno federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la administración pública federal. Estas reuniones serán presididas por el titular del ejecutivo federal”.

Igualmente el depositario del poder ejecutivo federal, de conformidad con el artículo octavo de dicha Ley, “contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República”, tales han sido, por

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 108.

ejemplo, el Comité de Asesores Económicos de la Presidencia de la República, la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, la Comisión Nacional de Alimentación, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, la Dirección de Administración, la Dirección de Quejas, la Coordinación de Atención Ciudadana o la sin parangón Oficina de Apoyo a la Esposa del C. Presidente.<sup>6</sup>

Durante el actual periodo presidencial se han creado las coordinaciones generales de Comunicación Social y de Opinión Pública e Imagen,<sup>7</sup> fusionadas en la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República,<sup>8</sup> vueltas a separar a partir del 8 de enero de 2002,<sup>9</sup> y el Consejero Presidencial de Seguridad Nacional,<sup>10</sup> “el Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas como un órgano de asesoría y de apoyo técnico al Presidente de la República,<sup>11</sup> la Coordinación General Plan Puebla-Panamá “como una instancia de coordinación cuyo objeto principal será impulsar el desarrollo integral sustentable de la región Sur-Sureste de nuestro país... , así como proponer y promover la participación de las naciones de la región centroamericana”.<sup>12</sup>

<sup>6</sup> Mora Garduño, Erica, *Admite Presidencia que el Congreso legisle sobre funcionamiento de la oficina de Marta*, Excelsior, México, 13 de mayo de 2005, p. 13-A.

<sup>7</sup> Secretaría de Gobernación, “Acuerdo por el que se crean las Coordinaciones Generales de Comunicación Social y de Opinión Pública e Imagen, ambas de la Presidencia de la República”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 4 de enero de 2001.

<sup>8</sup> Secretaría de Gobernación, “Acuerdo por el que se reforma la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República y se abroga el diverso por el que se crean las Coordinaciones Generales de Comunicación Social y de Opinión Pública e Imagen, ambas de la Presidencia de la República”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 3 de julio de 2001.

<sup>9</sup> Secretaría de Gobernación, “Acuerdo por el que se reestructura el área de comunicación de la Presidencia de la República”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 8 de enero de 2002.

<sup>10</sup> Secretaría de Gobernación, “Acuerdo por el que se establece que habrá un Consejero Presidencial de Seguridad Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 8 de enero de 2001.

<sup>11</sup> Secretaría de Gobernación, “Acuerdo por el que se crea el Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas como un órgano de asesoría y de apoyo técnico al Presidente de la República”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 29 de marzo de 2001.

<sup>12</sup> Secretaría de Gobernación, “Acuerdo por el que se crea la Coordinación General Plan Puebla-Panamá”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 5 de junio de 2001.

## 5. LOS CONOCIDOS COMO GABINETES ESPECIALIZADOS

El 19 de enero de 1983 se publicó el acuerdo presidencial “por el que se crea la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República”. En su artículo primero determinó que “los gabinetes especializados son instancias presidenciales de coordinación para el cumplimiento de las políticas y programas de gobierno, convocados y presididos por el Presidente de la República”.

El numeral segundo de este acuerdo estableció los gabinetes especializados en las materias siguientes: economía, asuntos agropecuarios, salud y comercio exterior, además de los que mediante acuerdo estableciera el titular del poder ejecutivo federal.

El 7 de diciembre de 1988, también por acuerdo presidencial, se crearon la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República y los gabinetes especializados siguientes: económico, agropecuario, de bienestar social, de política exterior y de seguridad nacional. Al transformarse la Oficina de Coordinación en la Oficina de la Presidencia de la República, por acuerdo del titular del poder ejecutivo federal publicado el 5 de junio de 1992, se cambió la denominación del gabinete de bienestar social por la de desarrollo social.

El acuerdo presidencial mediante el cual “se reestructuran los gabinetes especializados del Ejecutivo Federal y se abroga el diverso que creó la Oficina de la Presidencia de la República”, publicado por el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1997, estableció dos coordinadores de asesores de la Presidencia de la República: Coordinador de Asesores para Asuntos de Política Interior y Política Exterior y Coordinador de Asesores para Asuntos de Política Económica y Política Social. Los gabinetes que incluyó son: agropecuario, de desarrollo social, económico, de política interior, de política exterior, de salud, de seguridad nacional y de turismo. El de ciencia y tecnología se agregó por el acuerdo presidencial publicado el 2 de diciembre de 1999.

El 1 de agosto de 2003 el Diario Oficial de la Federación publicó un ordenamiento de igual naturaleza “que establece las unidades administrativas de la Presidencia de la República”. En su numeral 4º preceptúa que “el Presidente de la República contará con los siguientes gabinetes especializados”:

seguridad nacional, desarrollo social y humano, económico, político y “los demás que determine el propio titular del Ejecutivo Federal”. El gabinete de seguridad pública se creó por acuerdo de éste.<sup>13</sup>

## 6. LA OFICINA EJECUTIVA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Por el primer acuerdo dictado por Vicente Fox Quesada, depositario del poder ejecutivo federal para el periodo 2000-2006, en vigor a partir del día siguiente al de su publicación, 4 de diciembre de 2000, se creó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República y se abrogaron los acuerdos por el que se reestructuran los gabinetes especializados del ejecutivo federal y “el Diverso que creó la Oficina de la Presidencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de diciembre de 1997, excepto lo que se refiere al Gabinete de Seguridad Nacional previsto en el mismo”.<sup>14</sup> El 9 de abril de 2003 se (re)crea éste “como una instancia encargada del análisis, definición, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias y acciones de la administración pública federal” en tal materia.<sup>15</sup>

En el citado acuerdo, artículo 2º, se estableció que “para el estudio, planeación y despacho de los asuntos de su competencia, la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República contará con las unidades administrativas siguientes: Jefe de la Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional; Jefe de Oficina de Políticas Públicas; Jefe de Oficina para la Innovación Gubernamental; Comisionado de Orden y Respeto; Comisionado para el Crecimiento con Calidad; Comisionado para el Desarrollo Social; Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Oficina de Re-

13 Secretaría de Gobernación, “Acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Pública”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 6 de enero de 2005.

14 Secretaría de Gobernación, “Acuerdo mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 4 de diciembre de 2000.

15 Secretaría de Gobernación, “Acuerdo por el que se crea el Gabinete de Seguridad Nacional”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 9 de abril de 2003.

presentación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad; Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos; Dirección General de Administración y Secretariado Técnico”.

A los ocho días de estar en vigor, el 13 de diciembre de 2000, se reformó el anterior precepto, para enmendar la confusión entre unidades administrativas y titulares, señalando los nombres de las primeras y añadiendo una coordinación: “I. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental; II. Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas; III. Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional; IV. Comisión de Orden y Respeto; V. Comisión para el Crecimiento con Calidad; VI. Comisión para el Desarrollo Social; VII. Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; VIII. Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad; IX. Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos; X. Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana; XI. Dirección General de Administración, y XII. Secretariado Técnico”. Este último, por la reforma al acuerdo presidencial publicado el 4 de diciembre de 2000, quedó a “cargo del Secretario Particular del Titular del Ejecutivo Federal” y está encargado de “convocar a las reuniones de secretarios de Estado y demás servidores públicos de la administración pública federal que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos le indique”.<sup>16</sup> Las atribuciones de cada una de las oficinas y comisiones, así como de la coordinación, dirección y secretariado técnico, no quedaron definidas.

Por acuerdo publicado el 9 de marzo de 2001, en el Diario Oficial de la Federación se reformó la fracción VI del artículo 2º y cambió la denominación de la Comisión para el Desarrollo Social agregándosele y “Humano”. Por el dado a conocer el 9 de abril de 2003 cesaron las funciones de la Comisión de

<sup>16</sup> Secretaría de Gobernación, “Acuerdo por el que se reforman los artículos 2 y 5 del diverso mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, publicado el 4 de diciembre de 2000”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 13 de diciembre de 2000.

Orden y Respeto y se abrogó “el acuerdo por el que se establece que habrá un Consejero Presidencial de Seguridad Nacional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 2001”. A partir del 2 de agosto de 2003 la Presidencia de la República cuenta con las unidades administrativas siguientes: Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental; Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas; Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad; Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía; Coordinación General de Opinión Pública e Imagen; Secretaría Particular y Dirección General de Administración. “El Presidente de la República (cuenta), asimismo, con el apoyo del Estado Mayor Presidencial en los términos del Reglamento que lo rige”. “Las funciones que venía desempeñando la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República que desaparece..., serán ejercidas por la Secretaría Particular”.<sup>17</sup> A partir del 14 de diciembre de 2004 la Coordinación General de Comunicación Social reaparece y la Dirección General de Administración se convierte en coordinación.<sup>18</sup>

## 7. RESPONSABILIDAD

Las llamadas reuniones o juntas de gabinete o acuerdos colectivos no significan jurídicamente un cuerpo colegiado, sino un medio de coordinación o de asesoría para el Presidente quien conserva la decisión y, por ende, la responsabilidad, al no estar obligado por las opiniones, sólo eso son, de sus inmediatos colaboradores, a los que nombra y remueve libremente. Histórica, política y jurídicamente la responsabilidad es del titular del poder ejecutivo federal.

<sup>17</sup> Secretaría de Gobernación, “Acuerdo que establece las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 1 de agosto de 2003.

<sup>18</sup> Secretaría de Gobernación, “Acuerdo por el que se establecen las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 13 de diciembre de 2004.

Lucas Alamán consideró, con respecto a la responsabilidad del llamado gabinete que "en este punto se pierden de vista los principios constitucionales hasta el grado de desnaturalizar la esencia del gobierno, pues en vez de considerarlo formado, como en realidad lo es, de un jefe supremo con... secretarios por cuyo conducto dicta órdenes y que son responsables solamente de las que cada uno de ellos suscribe, se le quiere transformar en un cuerpo de (varios) individuos, el uno no responsable de cosa alguna y los otros... responsables de mancomún de todo; por eso se pretende ver en las juntas de ministros, el centro de autoridad, cuando la Constitución para nada las menciona... El Presidente es libre para consultar si quiere a sus ministros, como a cualquiera otra persona; las opiniones de éstos a nada lo ligán, y por consiguiente ellas no son más que *meras opiniones*, que ni sujetan a responsabilidad alguna al ministro que las da, ni libran de ella al que las adopta en las órdenes que autoriza con su firma".<sup>19</sup>

En igual sentido se pronuncia José María Gutiérrez de Estrada al afirmar que "la Constitución no reconoce la existencia de esas juntas o consejos de ministros y... el que de entre ellos firma una providencia, es el único responsable" y agrega "mucho se entorpecería el servicio público, si todos los negocios de todos los departamentos del gobierno se sujetaran a la decisión del consejo de ministros".<sup>20</sup>

El carácter unipersonal del poder ejecutivo federal hace de su titular, el Presidente de la República, el único responsable de la administración pública. Solamente la comparte cuando el secretario o jefe de departamento administrativo firma la disposición presidencial. En este caso se pretende evitar el enjuiciamiento del Presidente por el Congreso General y se desplaza la responsabilidad hacia el secretario o jefe de departamento administrativo.

<sup>19</sup> Alamán, Lucas, *Documentos Diversos (Inéditos y muy raros)*, t. tercero, Editorial Jus, México, 1946, pp. 93-94.

<sup>20</sup> Gutiérrez de Estrada, José María, *Apéndice a los documentos publicados sobre el Ingreso y la Separación de la Primera Secretaría de Estado de José María Gutiérrez de Estrada*, Impreso por Ignacio Cumplido, México, 1835, p. 30.

Por la trascendencia de las funciones, como conjunto y al frente de cada institución, de los colaboradores del Presidente de la República, es de desearse designe a los más capaces. Él es el único responsable de su nombramiento.

Sin embargo, como señaló Jesús Silva Herzog, "siempre ha sido y es muy difícil la designación de colaboradores cuando se desempeñan puestos de responsabilidad. Una persona con antecedentes de honorabilidad suele naufragar ante el halago o la recompensa monetaria; y es que en el sistema capitalista el dinero es un diosillo corruptor porque proporciona toda clase de goces materiales: trajes y vestidos elegantes, joyas costosas, palacios, mujeres y aun respetabilidad. Lo único que no puede comprar es lo más valioso del ser humano: la cultura, la sabiduría, la virtud y el heroísmo".<sup>21</sup>

#### 8. DESIGNACIONES. TODO UN PROGRAMA

El error en la designación de sus colaboradores se traduce en pérdida de la legitimidad, indispensable para todo gobierno, y de la confianza del pueblo en el Presidente de la República. "Y ¿cómo tenerla cuando vemos que se está entregando cada día en manos de enemigos, de traidores y de moderados...? Estos no son errores, esto ya es un programa". La situación del país "estaba ya mala, pero está peor... ¿Qué ha hecho el gobierno para salvar la situación? El pueblo lo sabe: ni modo de mentir... No habiendo, pues, salvado la situación el gobierno, desmerece nuestra confianza... Éste es un voto de censura, y no sólo al gabinete, sino también al Presidente de la República, porque en medio de tanto desconcierto ha permanecido firme, pero con esa firmeza sorda, muda, inmóvil, que tenía el dios Término de los antiguos. La nación no quiere esto... El (Presidente)... no manifiesta esa acción vigorosa, continua, enérgica que demandan unas circunstancias tales como las que atravesamos... Pronto hablará

<sup>21</sup> Silva Herzog, Jesús, *Una vida en la vida de México*, Lecturas Mexicanas, Segunda Serie 49, Siglo Veintiuno Editores, Secretaría de Educación Pública, México, 1986, p. 259.

la prensa libremente, y esa gran indicadora de la opinión pública dirá lo mismo que yo".<sup>22</sup>

Las anteriores palabras fueron dichas en 1861, en el Congreso, por Ignacio Manuel Altamirano y dirigidas a Benito Juárez, quien aprendió la lección y supo rodearse de colaboradores caracterizados por su patriotismo, valor, conocimientos, honradez y buen servicio al país, como reconoció Altamirano: "Tuvo... la gran fortuna de haber contado entre sus consejeros de gobierno con los hombres más eminentes por su talento y saber..., los cuales... fueron dejando en su administración el contingente variado y rico de su capacidad, con el que se formó al fin ese capital de fama y de gloria que ha sido en la opinión pública como el patrimonio de Juárez".<sup>23</sup> México contó gracias a su talento para designar funcionarios con el desempeño eminente de Juan de Dios Arias, José María del Castillo Velasco, Santos Degollado, Juan Antonio de la Fuente, Ignacio de la Llave, Manuel Doblado, León Guzmán, José María Iglesias, Miguel y Sebastián Lerdo de Tejada, Ignacio Mariscal, Melchor Ocampo, Guillermo Prieto, Matías Romero, Ignacio Ramírez, Joaquín y Manuel Ruiz, Ignacio L. Vallarta, Ignacio Zaragoza, Francisco Zarco.

### CAPÍTULO III

## LA DENOMINADA ADMINISTRACIÓN PARAESTATAL

---

<sup>22</sup> Altamirano, Ignacio Manuel, *Discursos y brindis. Obras completas I*, Secretaría de Educación Pública, México, 1986, pp. 69 y ss.

<sup>23</sup> Altamirano, Ignacio Manuel, *Historia y Política de México (1821-1882)*, Empresas Editoriales, S.A. de C.V., México, 1958, pp. 182-183.

La denominada administración pública paraestatal ocupa desde antiguo un lugar preponderante en la prensa, en la televisión, en las investigaciones, en la docencia, en las conversaciones de los ciudadanos y en la atención de políticos y administradores. Sin embargo perdura un desconocimiento sobre la misma, propiciador de rumores y opiniones infundadas, tan fáciles de arraigar como difíciles de desterrar. Sus detractores, cuya postura ideológica rechaza la acción pública en la economía, hacen recaer su crítica en la invasión de un campo desde su punto de vista reservado a los particulares, al interés individual, y combaten, en suma, el papel del gobierno, representante del Estado y salvaguarda del interés social, como promotor y actor del desarrollo.

Los impugnadores, considerando o dejando de lado su ineficacia o deficiencias administrativas, atacan su existencia misma, oponiéndose a los preceptos transformadores del papel de las instituciones públicas contenidos en la Constitución. Los anima el propósito de imponer el interés individual sobre el general, la apropiación de los beneficios sociales por lo menos y la distribución de las cargas en la mayoría.

Sin duda es pertinente y adecuado censurar la organización, el funcionamiento y los resultados de las personas morales públicas; debe trabajarse para mejorarlos. Mas en cuanto a su existencia, innegable en todos los países independientemente de la ideología dominante, o con respecto a su beneficiario último, la reprobación conlleva el propósito de considerar conveniente y, por lo tanto, eficiente, la participación estatal en la economía cuando apoya los intereses de la denominada iniciativa privada e indebida, y por lo mismo ineficaz, cuando cumple una función social.

Las llamadas instituciones paraestatales han surgido para alcanzar la productividad social, para asegurar el cumplimiento de atribuciones sin las limi-

taciones derivadas de los vicios de la administración centralizada o por consideraciones exclusivamente políticas o mercantiles. Algunas han aparecido por creación directa y otras al pasar, por diferentes motivos, entre ellos por ineficiencia, empresas de los particulares a la administración pública.

En estos casos, empresas privadas transferidas por su fracaso al ámbito público, cuando los particulares califican al Estado como mal administrador o denuncian la invasión de espacios privados, pretenden ocultar su responsabilidad, en tanto son los causantes por corrupción o por una deficiente administración. Estas empresas han pasado al control estatal para impedir la desaparición de una fuente de trabajo, para proteger una actividad prioritaria, una complementaria de ésta o de una estratégica, para *recuperar* adeudos contraídos por ellas con instituciones públicas y también infortunadamente para favorecer intereses personales.

No obstante los mismos empresarios exigen al Estado, convertido en socio mayoritario o único, lograr de inmediato lo fundamental para ellos: la productividad medida con criterios de lucro, cuya ausencia motivó se convirtieran tales empresas en públicas. Si eran improductivas, es difícil esperar lo sean en breve lapso. El Estado asume la responsabilidad de hacerlas socialmente productivas, no sólo en lo económico sino fundamentalmente en beneficio de la colectividad.

Una política nacionalista ha conducido también a la intervención del Estado en empresas, reglamentándolas o participando en ellas, como socio, mayoritario o minoritario, a efecto de apoyar la inversión de mexicanos con recursos o financiamiento, cuando se considera inconveniente recurran al exterior, como es el caso de actividades esenciales para el desarrollo independiente del país, a fin de impedir queden sujetas a intereses probablemente opuestos a los de la nación.

Una de las críticas reiteradas en contra de las entidades paraestatales es considerarlas siempre improductivas y, por tal razón, se exige su *desincorporación, desaparición, privatización o reprivatización* por liquidación, transferencia o venta a particulares. Para determinar si es o no fundada dicha apreciación, es pertinente distinguir dos concepciones de la productividad, la social y la lucrativa. El Estado por medio de las instituciones públicas persigue priori-

tariamente un beneficio social, entendiendo éste como una contribución al constante mejoramiento económico, social y cultural de los habitantes del país, es decir, se persiguen los máximos beneficios sociales al menor costo político y económico y no, como algunos ambicionan, las máximas utilidades. Jesús Reyes Heróles afirmó: "Lo que les interesa es convertir en privadas todas las utilidades públicas y en públicas todas las pérdidas privadas. No quieren que el Estado intervenga en la economía, lo que quieren es que sus negocios intervengan en el Estado".<sup>24</sup> Los rescates de las carreteras, de los bancos y de los ingenios azucareros confirman su aserto.

Sería perjudicial para la comunidad, y también tendría graves consecuencias políticas y riesgos económicos para la actividad privada, sacrificar la productividad social en aras de alcanzar los máximos rendimientos del capital medidos en términos contables. Pugnar por *números negros* en todos los casos, podría impedir la realización de los fines sociales, por ejemplo tratándose de transferencias de fondos públicos, sociales, a grupos, actividades o regiones, con miras al desarrollo armónico del país, a incorporar sectores de la población tradicionalmente marginados a los beneficios comunitarios, a incrementar los niveles generales de vida de los habitantes del país o a asegurar su independencia política y económica.

Los reproches, es preciso reconocerlo, son justos cuando se demuestra la ausencia de productividad social por incompetencia política, por falta de capacidad técnica o de competencia humana, por carencia de vocación en sus servidores o por existencia de manifestaciones de corrupción en sus diversos aspectos. La privatización, sin embargo, lo ha demostrado con creces el Fobaproa, no conduce automáticamente a la eficiencia, la honradez y la generación de riqueza para el país. La banca reprivatizada sólo le ha generado una deuda enorme.

La Constitución de 1917 se apartó del concepto individualista liberal de la vida social y política; configuró órganos públicos con atribuciones para alcanzar

---

24 Reyes Heróles, Jesús, "Revolución y Desarrollo Político", en *La República*, México, 1985, p.17.



una sociedad igualitaria en cuanto a las personas, grupos y regiones. Por ello no sólo consagra las libertades, también exige la creación de condiciones para su ejercicio.

Las libertades abstractas, concebidas a partir de un ser humano genérico y teórico, fueron sustituidas por libertades concretas, en beneficio de cada uno de los individuos situados en su ámbito social y económico. Estas libertades concretas están fundadas en una justicia social, tanto cultural como material, para ser efectivamente disfrutadas; la dignidad de la persona debe respetarse no únicamente en el texto legal, sino en su circunstancia cotidiana, en las relaciones sociales y económicas.

La libertad abstracta se conforma con la mera definición de un espacio de autonomía individual, impenetrable a la acción estatal; puede ser gozada tan sólo por unos pocos, por quienes tienen medios para ello. Las libertades concretas constituyen exigencias para los órganos públicos; respetando autonomías individuales deben crear, tanto en las realidades sociales como en las económicas, las condiciones necesarias para, en forma realista, asegurar las libertades, no sólo de unos cuantos, sino de todos los habitantes del país. Para garantizar sea así, no bastaría el acotamiento de una esfera de autonomía del ser humano frente al poder público y el establecimiento de condiciones materiales, se requiere una participación de individuos y de grupos en los órganos públicos y en la formación de las decisiones fundamentales de los mismos. De aquí, los nuevos conceptos de planeación democrática y desarrollo integral; y también los innovadores mecanismos de participación y foros de consulta y expresión de intereses de la sociedad plural.

Dentro de esta nueva visión social, la participación de los ciudadanos no podría limitarse a los procesos de decisión, de programación y asignación de recursos para la inversión; en suma, a la creación de riqueza. La participación también debe ser para asegurar a los individuos y a los diversos grupos sociales satisfacciones efectivas como resultado de sus esfuerzos y un lugar en la distribución de los frutos, culturales o materiales, de las tareas sociales.

La existencia, la razón de ser, las tareas, los procesos, los instrumentos y los fines de las llamadas instituciones paraestatales encuentran su fundamento en tal concepción.

Con ellas, el Estado mexicano interviene en la economía, particularmente en tareas importantes de carácter industrial y comercial; en el nuevo lenguaje constitucional, estas tareas constituyen *áreas prioritarias del desarrollo*. Estas actividades se añan a las derivadas del encargo exclusivo al sector público de las áreas estratégicas señaladas por el artículo 28 constitucional y a la atribución al Estado por el artículo 25 de la rectoría del desarrollo nacional, para garantizar sea integral y sustentable, fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Por ende, las libertades de las personas deben ser efectivas y reales, gracias a la satisfacción de necesidades concretas de los individuos, grupos y clases sociales cuya seguridad protege la Norma Suprema.

Las mal denominadas entidades paraestatales, en resumen, son uno de los instrumentos fundamentales de la intervención pública para la movilización y canalización adecuada de los factores productivos, con el objeto de proveer de bienes y servicios básicos a la economía y garantizar el progreso económico y social de los habitantes del país, además de salvaguardar la soberanía nacional sobre los recursos estratégicos para el desarrollo.

Las acciones emprendidas por medio de estas instituciones coadyuvan a regular el comportamiento de los agentes económicos y a corregir deficiencias de los mecanismos del mercado, a fin de propiciar el fortalecimiento del aparato productivo, la generación suficiente de empleos, la elevación de la calidad de vida de los habitantes y el desenvolvimiento armónico del país.

Dichas instituciones desempeñan una actividad productiva en forma paralela o alternativa al sector privado o al social. De esta manera, se apoya el funcionamiento adecuado del sistema de economía mixta y la utilización racional de los recursos naturales en beneficio del país. Además se favorece la provisión suficiente de bienes de consumo y de insumos esenciales para satisfacer las necesidades del mayor número de personas y respaldar el desarrollo del aparato productivo nacional.

El origen y trayectoria de las personas morales públicas ha obedecido a circunstancias económicas, políticas y sociales muy diversas. Su existencia ha

respondido a una actitud flexible y pragmática de las autoridades. Los últimos gobiernos han iniciado un proceso de reorientación sectorial y de depuración o transferencia a los particulares de dichas instituciones, así como de revisión de su marco jurídico.

#### 1. RECTORÍA DEL ESTADO, PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA Y ORGANIZACIÓN SECTORIAL

Las entidades paraestatales han encontrado su fundamento en los objetivos atribuidos a los poderes públicos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sus preceptos, especialmente los destinados a precisar las responsabilidades de los órganos estatales en materia económica, se han ido transformando no sólo respecto a su regulación jurídica y fomento, sino particularmente para actuar directamente en ella.

Las reformas y adiciones a los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 de la Norma Suprema, aprobadas en diciembre de 1982, aseguran, de conformidad con la exposición de motivos de la iniciativa correspondiente, "la capacidad del sector público para conducir con eficiencia el desarrollo integral..., establecen un sistema de planeación democrática del desarrollo..., la definición precisa de las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal..., las atribuciones del Estado en materia de planeación, conducción, coordinación y orientación de la economía nacional, así como aquellas de regulación de fomento".

En consecuencia el artículo 25 determina los fines de la llamada rectoría del Estado y fija los propósitos y la sujeción de los tres sectores —el público, el social y el privado— al principio de juridicidad, "con lo cual se sientan las bases para reafirmar la certidumbre en el proceso de largo alcance en el desarrollo de la economía mixta mexicana y para la modernización de toda la legislación (reguladora de) la intervención del Estado en la economía. La rectoría del Estado clarifica y fortalece sus instrumentos para cumplir sus responsabilidades en la promoción del desarrollo. Las definiciones relativas a la economía mixta delimitan y protegen las actividades económicas del sector social y del sector privado", concluye sobre dicho precepto la exposición de motivos.

Las facultades para planear el desarrollo nacional implícitas en la Norma Fundamental y en otras disposiciones jurídicas se hacen explícitas en el nuevo artículo 26, "al recoger en la Constitución los propósitos, atribuciones y las bases del sistema nacional de planeación democrática, y la participación de toda la sociedad en el proceso...". Con miras al "fortalecimiento de nuestra democracia integral se faculta al Ejecutivo para establecer los procedimientos de participación de los diversos sectores sociales en el proceso de planeación del desarrollo, con lo cual se amplía la participación del ámbito político electoral... a formas de participación social comunitaria" para incidir directamente en la administración de los servicios públicos y en los programas de desarrollo.

El actual artículo 26 establece la jerarquía orgánica del sistema nacional de planeación democrática para evitar el incumplimiento de los planes, su dispersión, su desvinculación con los proyectos de inversión, su inoportunidad y las contradicciones entre los diversos programas; de esta manera, del plan nacional de desarrollo único derivan los programas sectoriales de la administración federal, señalándose expresamente su obligatoriedad "para el sector público, la coordinación con las entidades federativas, la concertación e inducción a las acciones de los particulares, vinculando las decisiones generales con las decisiones específicas de inversión, así como su localización en el territorio". Consecuentemente el plan nacional de desarrollo y los programas sectoriales son obligatorios para los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y demás instituciones consideradas como paraestatales.

El artículo 26, subraya la iniciativa, "establece las bases normativas generales para la organización de un sistema propio y moderno de planeación". Dicho sistema incorpora los criterios de formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y de los programas.

En términos de la multicitada iniciativa, el artículo 28 se reforma y adiciona de acuerdo con la filosofía y los principios establecidos en el artículo 25 y en congruencia con la filosofía de todo el texto constitucional. Al efecto, entre otras disposiciones, comprende:

- 1ª. El concepto de práctica monopólica, sin quitarle fuerza a la prohibición anterior de los monopolios, para adecuar la regulación de la concentración

y los nuevos fenómenos del oligopolio y para evaluar las consecuencias de la acción de las empresas en el bienestar de los ciudadanos y de los consumidores.

- 2ª. Las bases para regular el abasto y los precios, así como para imponer aquellas limitaciones destinadas a evitar intermediaciones innecesarias o excesivas provocadoras del alza de los precios.
- 3ª. Las bases jurídicas para la vital modernización del comercio interno.
- 4ª. La protección de los consumidores y el fomento de su organización.
- 5ª. Las actividades a cargo del Estado, "las cuales no serán sujetas a concesión. Con ello se delimita con precisión el ámbito exclusivo del sector público, y los alcances de la participación del Estado".
- 6ª. La existencia de instituciones, organismos y empresas requeridos por "el Estado para su eficaz desempeño en las áreas estratégicas y de carácter prioritario".
- 7ª. El régimen de concesiones para la prestación de servicios públicos, o la explotación, uso y aprovechamiento de los bienes de dominio de la federación, las modalidades y condiciones garantizadoras de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos y la utilización social de los bienes del dominio de la federación, y los criterios para evitar fenómenos de concentración contrarios al interés público.
- 8ª. La sujeción de los regímenes de servicio público a la Constitución y a la ley.
- 9ª. Las normas para reglamentar sobre bases de interés general y social el otorgamiento de subsidios.<sup>25</sup>

---

25 Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones a los Artículos 16, 25, 26, 27 Fracciones XIX y XX; 28, 73 Fracciones XXIX-D, XXIX-E y XXIX-F, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1983.

La Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983, aplicando los preceptos constitucionales, da vigencia al sistema nacional de planeación democrática, al establecer el proceso de planeación, las atribuciones de sus componentes y sus formas de relación, al precisar el plan y los programas derivados de él, así como al determinar su jerarquía, alcance temporal y geográfico.

El sistema, apoyado en la estructura institucional derivada de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, permite definir responsabilidades, concentrándose en el logro de los objetivos y prioridades de cada ámbito; de esta manera los distintos responsables de sector o de entidad coordinada deciden por sí mismos los mejores medios para lograr lo planeado. Su integración responde a los requerimientos de coherencia técnica y coordinación institucional, indispensables para producir los frutos esperados de la planeación, manteniendo a la vez la flexibilidad necesaria para permitir la participación ágil y operativa de las diferentes empresas morales públicas con la dependencia coordinadora del sector, de acuerdo con los artículos 16 y 17 de la Ley de Planeación.

El plan nacional de desarrollo es el orientador del sistema y en el nivel sectorial son las dependencias del ejecutivo las responsables de la coordinación del sector de su competencia. La planeación sectorial expresa en su ámbito los objetivos nacionales definidos en el plan nacional de desarrollo. Además establece los objetivos y prioridades propias del sector y proporciona la base para la planeación de las entidades coordinadas. En ella se elaboran los programas sectoriales de mediano plazo, con sus correspondientes programas anuales.

Las etapas del sistema son las de formulación, instrumentación, control y evaluación. La formulación se refiere a la elaboración del plan nacional de desarrollo y de los programas de mediano y largo plazos. La instrumentación alude a la confección de programas operativos anuales, en ellos se expresan en términos de metas específicas los objetivos de mediano y largo plazos, se precisan los instrumentos y acciones para cada ejercicio y se determinan los recursos de toda índole asignados para la realización de cada acción prevista.

La vertiente de obligación, prevista al lado de las vertientes de inducción, concertación y coordinación para la instrumentación del plan y los programas,

se aplica a la administración federal centralizada y a la paraestatal, con las modalidades propias de la distinta naturaleza de sus dependencias y entidades. El sector público debe ser el más transparente y fiel ejecutor de lo planeado, por lo tanto, debe aplicarse el horizonte de la planeación, evitando las limitaciones de una elaboración anual del presupuesto.

La etapa de control abarca las tareas necesarias para lograr una oportuna detección y corrección de desviaciones e insuficiencias, tanto en la instrumentación como en la ejecución de las acciones, a fin de asegurar el cumplimiento cabal y adecuado de los objetivos establecidos por la planeación.

La evaluación comprende la acción de cotejar periódicamente previsiones y resultados, para retroalimentar las actividades de formulación e instrumentación; con ella se cierra el ciclo y se asegura el carácter flexible y dinámico de todo el proceso.

Corresponde a los coordinadores de sector, de conformidad con el artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, "coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo". Además "atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades".

El "Acuerdo sobre el funcionamiento de las entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus relaciones con el Ejecutivo Federal", publicado el 19 de mayo de 1983, entre otras atribuciones, en materia de programación, presupuestación, control y evaluación, confiere a las dependencias coordinadoras de sector: las tareas de "conducir la programación, así como coordinar y evaluar la operación de las entidades paraestatales bajo su responsabilidad con base en los objetivos, metas, lineamientos y directrices del plan nacional de desarrollo y de los programas sectoriales"; establecer los mecanismos anuales para asegurar la operación y ejecución de los programas institucionales correspondientes; definir las políticas generales de operación, de administración y financieras; agruparlas en subsectores; coordinar y vigilar el diseño, la implantación y el funcionamiento de los sistemas de programación de tales entidades y establecer los

mecanismos de planeación, evaluación, apoyo a decisiones estratégicas y de control y seguimiento en el avance programático presupuestal, para conducir las y regularlas "en equilibrio con las funciones normativas" a su cargo, y definir los sistemas de información.

En la misma fecha se expidió el "Acuerdo que ordena a las entidades de la Administración Pública Paraestatal elaborar los programas que se indican, en materia económica", bajo la supervisión sectorial, a fin de contribuir a "los esfuerzos generales para la reactivación del aparato productivo". Al efecto se "hace necesario establecer con mayor claridad las líneas de política económica particulares para las entidades", mediante programas de incremento de la productividad operativa y del empleo, de reestructuración financiera, de racionalización en el uso de divisas y de orientación de sus actividades al apoyo de la transformación estructural de la economía.

## 2. NORMATIVA

### A. Antecedentes

Al lado de las instituciones integrantes de la administración pública tradicional, denominada *centralizada*, han surgido otras personas morales públicas desde antiguo, respecto de las cuales hasta hoy no existen criterios definidos sobre los elementos específicos para configurarlas. Esto ha propiciado la aparición de instituciones con características heterogéneas, sin tipos definidos y sin precisión en las disposiciones jurídicas aplicables, la situación de los particulares frente a ellas, su régimen jurisdiccional, el acto jurídico apropiado para crearlas, los criterios para elegir entre las diferentes posibilidades implicadas en las diversas denominaciones, las particularidades de éstas, la organización y funcionamiento consecuente, el sistema de control adecuado, el régimen laboral de sus servidores, su papel político, económico y social, la regulación de sus bienes, su vinculación con la administración centralizada, su coordinación global y sectorial, entre ellas y con las actividades de los particulares.

Desde la época novohispana con los estancos (pólvora, naipes, nieve, salinas, azogue, estaño, plomo, alumbre, tabaco) aparece la necesidad de normar su

actividad. Así se hizo durante el siglo XIX; mediante disposiciones particulares se regularon los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal creadas en esa época. La regulación continuó después de la Constitución de 1917 de la misma manera, es decir, para cada institución había una ley, un decreto o una escritura constitutiva; en su base jurídica se establecía su organización y sus relaciones con el ejecutivo federal y sus dependencias.

La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, trató, por primera vez, de definirlos y controlarlos. Esta ley fue substituida por la de 1966; en ella se atribuyen las funciones de coordinación y control a las secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia. La ley de 1970 abroga a la de 1966 e incluye además a las empresas de participación estatal minoritaria y a los fideicomisos públicos, confiriendo a la Secretaría del Patrimonio Nacional la vigilancia de los presupuestos y programas anuales de operación de cada organismo, empresa o fideicomiso.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en vigor a partir del 1 de enero de 1977, dedicó su título tercero a la administración pública paraestatal, en un capítulo único y en diez artículos. En ese mismo año se expidió el primer acuerdo presidencial para agrupar por sectores a las instituciones de la administración pública paraestatal (Diario Oficial de la Federación del 17 de enero de 1977), seguido por los publicados el 1 de abril de 1981 y el 3 de septiembre de 1982.

En el Diario Oficial de la Federación del 21 de abril de 1981 se publicó la reforma al artículo 90 Constitucional, mediante ella se convalida el contenido de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en tal virtud preceptúa: "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". En su segundo párrafo establece: "Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Adminis-

trativos". En consecuencia, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal deben contenerse las bases generales para su creación y la intervención del ejecutivo federal en su operación; en otras leyes únicamente se podrán determinar las relaciones de éste o sus dependencias con ellas. ¿Cuál será la diferencia entre intervenir en su operación y mantener relaciones?

A las impropriadamente denominadas entidades paraestatales también con inexactitud se les ha llamado empresas públicas. Como consecuencia de las prescripciones constitucionales, la administración paraestatal es el género y la empresa pública sería una de las especies, uno de los tipos de entidades paraestatales, pero sólo tratándose de las de estados y municipios. En efecto, jurídicamente el término empresa pública sólo ha quedado consagrado hace pocos años al reformarse el artículo 117 constitucional.<sup>26</sup> Por esta reforma "Los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública". En consecuencia, la mención empresas públicas está referida únicamente a las estatales y municipales.

No obstante las disposiciones mencionadas, la Constitución no establece una base general para la creación, organización y funcionamiento de la administración pública federal paraestatal, en virtud de ser "La Ley Orgánica... (la que) definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación". La redacción actual del artículo 90 constitucional tiene como antecedente inmediato a la Ley Orgánica de Administración Pública Federal en vigor a partir del 1 de enero de 1977 y ésta a la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970.

---

26 Secretaría de Gobernación, *Diario Oficial de la Federación*, México, 21 de abril de 1981.

Ambos ordenamientos, la Ley Orgánica y la Ley para el Control, eludieron regular la forma o estructura de los organismos descentralizados, es decir, determinar sus características. La Ley Orgánica sólo exigía fuera legal, en consecuencia debería estar previamente consagrada por una disposición de esta naturaleza, pero en cambio era imprecisa respecto al tipo de disposiciones del Congreso o del Ejecutivo federales para su creación. Las reformas a la Ley Orgánica publicadas el 14 de mayo de 1986 trataron de remediar esta imprecisión y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales de perfeccionar su regulación jurídica.

La Ley Orgánica pretendió incluir en un ordenamiento único a toda la administración federal. Sin embargo, la posterior reforma al artículo 90 constitucional permitió la existencia de varios ordenamientos para las entidades paraestatales. Consecuentemente su título tercero debería incluir las disposiciones destinadas a definir las bases generales para su creación y la intervención del ejecutivo federal en su operación. Así la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sería reglamentaria cabalmente del artículo 90 constitucional. A otras leyes únicamente corresponde determinar las relaciones entre "las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos". Sólo las relaciones. Los restantes aspectos corresponden a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Infortunadamente en lugar de la unidad se ha perpetuado la pluralidad de ordenamientos.

#### B. Ley Federal de las Entidades Paraestatales

La existencia de un marco jurídico complejo, disperso e inhibitorio, reconoce la exposición de motivos de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986, fortaleció "los medios de control del Estado sobre el sector paraestatal, mas no así... su autonomía de gestión". Con ella se pretende alcanzar el "necesario equilibrio entre los dos elementos fundamentales en la conveniente existencia y desarrollo de las entidades públicas" (correcto ejercicio de la autonomía de gestión y conveniente y oportuna tutela del Estado para mantener bajo control

al sector paraestatal). En consecuencia tiene "como finalidades principales, la necesaria normatividad (sic) que perfile el marco de objetivos que deben alcanzarse; la existencia y simplificación de las entidades públicas; los controles adecuados que respondan a la tutela del Estado sobre su intervención en la economía descentralizada para su agilidad y desarrollo; y lograr la significativa autonomía de gestión en pro del cumplimiento de las políticas que el Gobierno Federal fije a dichas entidades o empresas públicas".

Según expresa la misma exposición de motivos "en lo general, la Ley propende a la simplificación del manejo de las entidades públicas para su eficiencia y eficacia; pretende liberar el funcionamiento de las empresas del cumplimiento de requisitos previos que las agobian a través de múltiples ordenamientos; otorgar mayores índices de confiabilidad a los servidores públicos que participan en su operación directa, y enaltecer su responsabilidad administrativa y política".

"Desde este punto de vista, continúa dicho documento, se trata de lograr el proceso de congruencia que corresponde a la descentralización. Se pretenden regular, pero de otra manera más efectiva, las relaciones entre el gobierno federal y las entidades paraestatales con el objeto de hacer patente la armonía entre dos elementos indispensables de aquellas, la autonomía de gestión y el necesario control. En tal virtud, el peso específico del control de las entidades paraestatales se da en una nueva fórmula, acorde con el derecho público, de manera propia y especial, permitiendo a las entidades paraestatales una autonomía razonable, que se desempeñen de mejor manera, a fin de elevar su eficacia y sus objetivos, robusteciendo sus responsabilidades frente al Estado y la sociedad".

La Ley pretende evitar "los riesgos (de) una regulación única y de carácter general, que puede resultar apropiada para algunas empresas públicas (en materia federal jurídicamente no existen) y para otras no"; igualmente busca "fortalecer el papel tutelar de cada coordinadora de sector, al integrarla a la presidencia de cada órgano de Gobierno", así como establecer "los lineamientos para el funcionamiento de los controles de cada entidad, y la intervención, en los casos que corresponda, de las dependencias globalizadoras (por global: tomado en conjunto) y coordinadoras del sector".

“En resumen, la iniciativa de Ley ...constituye por ahora una respuesta jurídica, moderna y congruente con la realidad, a los principales problemas de nuestro país, por una parte a las excesivas normas jurídicas que las regulan (la Ley en cita es una más), por la otra a la dispersión y multiplicación de instancias burocráticas que ocurren en su operación (no suprime ninguna), y por último a su necesaria autonomía de gestión”.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales reglamenta “en su parte correspondiente al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de regular la constitución, organización, funcionamiento, control, fusión, extinción, transformación y disolución de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, así como sus relaciones con el Ejecutivo Federal o con sus dependencias”. Sólo esto último, sus relaciones con el ejecutivo federal o con sus dependencias, puede ser materia de la Ley de conformidad con el precepto invocado.

En suma, se lee en la exposición de motivos, la Ley “propende a lograr en el ámbito de las entidades públicas nacionales, los siguientes objetivos fundamentales.

“A) Otorgar los controles previos gubernamentales a la única instancia del órgano o junta de gobierno de las entidades, en el cual se encuentren debidamente representadas las dependencias correspondientes del Ejecutivo Federal.

“B) Facultar a dicho órgano para normar en cada caso a la entidad o empresa de que se trate dentro de la sustantividad del marco jurídico existente, tratando así de evitar la indiscriminada aplicación de normas muy generales que por razones prácticas no resultan apropiadas para los diferentes tipos de entidades.

“C) Constituir una plataforma jurídica adecuada, congruente con la realidad jurídico-política mexicana, para que a través de una correcta aplicación y de una respuesta adecuada de las dependencias del Ejecutivo Federal, se

concilien en un marco de armonía, por una parte, la autonomía de gestión necesaria a toda empresa, y por otra la indispensable tutela que corresponde el gobierno en las entidades públicas que definen su intervención en la economía y en la sociedad.

“D) Ser una instancia jurídica adecuada para otorgar plenitud de autonomía de gestión a los intereses de las entidades paraestatales, permitiendo por otra parte el ejercicio adecuado de los controles del Estado. Cuando hubieren omisiones o incumplimientos de las obligaciones que el ordenamiento señala a la Junta de Gobierno o al Director General, el Ejecutivo Federal, a través de las dependencias globalizadoras (*sic*), en los términos que correspondan a cada una ellas, según sus atribuciones y competencias respectivas, suplirá tales omisiones y fincarán las responsabilidades procedentes; y

“E) Establecer las bases para que se instrumenten los procedimientos y se tomen las disposiciones y medidas que fueran necesarias, de manera paulatina y conveniente, para ajustar a las entidades públicas a los términos de esta iniciativa, con las excepciones que el Ejecutivo Federal determine de conformidad con lo establecido en esta propia Ley y en su Reglamento”.

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales, de acuerdo con su artículo 1º, “tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal”.

En su artículo 2º considera como entidades paraestatales “las que con tal carácter determina la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, la cual establece como tales a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal mayoritaria, a las sociedades y asociaciones civiles asimiladas a éstas y a los fideicomisos públicos.

El artículo 45 de la Ley Orgánica determina: “Son organismos descentralizados, las entidades creadas por ley o decreto (*sic*) del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten” y, de acuerdo con

el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, "cuyo objeto sea: I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II. La prestación de un servicio público o social; o III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 46 enumera como empresas de participación estatal mayoritaria a las siguientes:

- " I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;
- " II. 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 en 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 c) Que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al Presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno".

De conformidad con el precepto en cita "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 alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes".

Los fideicomisos públicos, dispone la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su numeral 47, "son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de

auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos". La Ley Federal de las Entidades Paraestatales reproduce incompleto el contenido del precepto mencionado en su artículo 40 al mencionar como propósito de los fideicomisos públicos "auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias", omitiendo del desarrollo.

Al tenor del invocado artículo 40 puede haber fideicomisos públicos no considerados entidades paraestatales y, en consecuencia, sin quedar sujetos a las disposiciones de la Ley cuando no se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria o no tengan como propósito la realización de actividades prioritarias. La Ley Federal de las Entidades Paraestatales suprimió el requisito relativo a la existencia de comités técnicos. Consecuentemente los fideicomisos públicos para ser paraestatales deben contar con una estructura análoga a las otras entidades, es decir, adquirir características diferentes al fideicomiso tradicional, impulsar las áreas prioritarias del desarrollo y tener comités técnicos, siguiendo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal o, de acuerdo con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, lo serán cuando se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria y tengan como propósito la realización de actividades prioritarias en cualquier área.

Tanto las empresas de participación estatal mayoritaria como los fideicomisos públicos deben tener por objeto áreas prioritarias, según los artículos 6, 29, 30 y 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Cuando el objeto de la empresa de participación estatal mayoritaria sea distinto procede su enajenación, disolución o liquidación, de conformidad con el numeral 32 de la misma Ley.

En palabras de Roberto Morales Martínez "la nueva Ley abre una excelente oportunidad para depurar el inventario de los fideicomisos -figura de la que se abusó en el pasado para dotar de personalidad jurídica a una serie de proyectos que poco o nada tenían que ver con la esencia legal que los amparaba-. Esta depuración seguramente implicará la transformación de algunos en organismos



descentralizados o en empresas de participación estatal mayoritaria o de plano su liquidación sea porque haya cesado su propósito original o porque estén por extinguirse las tareas para las que fueron creados".<sup>27</sup>

El artículo 6° de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales considera áreas estratégicas a "las expresamente determinadas en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos": correos; telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; y las actividades expresamente señaladas por las leyes expedidas por el Congreso de la Unión. La acuñación de moneda y la emisión de billetes por el banco central también son áreas estratégicas de conformidad con el mismo precepto constitucional.

La disposición citada de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su párrafo segundo, igualmente reenvía al texto constitucional, al considerar áreas prioritarias las establecidas en los términos de sus numerales 25, 26 y 28, "particularmente las tendentes a la satisfacción de los intereses nacionales y necesidades populares". Así la Ley remite a la Constitución y ésta únicamente establece que la "comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional" y que el "Estado contará con los organismos y empresas que requiera... en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado". No obstante, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales autoriza en su artículo 29 al ejecutivo federal a decidir mediante acuerdo expreso atribuir el carácter de entidad paraestatal a "las sociedades mercantiles en las que participen temporalmente y en forma mayoritaria en su capital, en operaciones de fomento, las sociedades nacionales de crédito", es decir, el Presidente de la República puede determinar la naturaleza prioritaria de su actividad.

De conformidad con las disposiciones constitucionales, en caso de no existir una ley que establezca las áreas estratégicas o las prioritarias, los orga-

27 Morales Martínez, Roberto, "El Control de y en las Entidades Paraestatales", en *Revista Política y Administración*, 2a. época, año 1, núm. 1, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, septiembre-diciembre de 1986, p. 26.

nismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria o los fideicomisos, sólo podrán ser creados por el poder legislativo federal, único competente para definirlos.

Procede la enajenación, disolución o liquidación de las empresas de participación estatal mayoritaria cuando no tengan por objeto un área prioritaria y también teniéndolo si no resulta conveniente "conservarla como entidad paraestatal desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público", según lo preceptúa el artículo 32 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, sin existir precisión sobre cómo es posible realizar una actividad prioritaria contraria a la economía nacional o al interés público.

El término *organismo descentralizado* no está definido legalmente, para llegar a él es indispensable recurrir al de *descentralización administrativa*, tampoco esclarecido por las disposiciones jurídicas. Éstas han introducido la expresión *administración pública paraestatal* y en ella incluyen a los organismos descentralizados, instituciones por naturaleza estatales, no *semi* o instituciones, organismos o centros que, por delegación del Estado, cooperan "a los fines de este *sin formar parte de la administración pública*", según el significado de paraestatal contenido en el Diccionario de la Lengua Española,<sup>28</sup> tal sería el caso por ejemplo de la concesión o de la llamada descentralización por colaboración. Las denominadas instituciones paraestatales son llanamente personas morales públicas. La tergiversación contenida en el texto reformado del artículo 90 constitucional encuentra su origen en las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En tal virtud la administración federal es centralizada y paraestatal, de acuerdo con su artículo 1°, por lo tanto, ésta es parte de aquélla y deja de ser paraestatal por estar integrada a la administración del Estado. Además de los organismos descentralizados la administración pública paraestatal se compone de las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de

28 Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, Editorial Espasa, Madrid, 2001, p. 1138.

crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos (artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

En cuanto a las empresas de participación estatal mayoritaria, éstas quedan determinadas en función de la composición de su capital o de sus órganos directivos, sin considerar sus características diferenciadoras con los organismos descentralizados y con los diversos tipos de instituciones incluidas bajo la primera denominación. En suma, aun cuando está implícita en la denominación empresas de participación estatal mayoritaria, la participación privada o la social al lado de la pública, también lo son aquellas cuyo capital social es exclusivamente público; únicamente éstas podrían considerarse como empresas públicas y el término empresas de participación estatal debería reservarse para aquellas con participación social o privada, además de la pública.

Igualmente, el criterio retenido para distinguir a las anteriormente llamadas empresas de participación estatal minoritaria es la composición del capital. Estas empresas están previstas en el artículo 67 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, como "aquellas empresas en las que participe la administración pública federal con la suscripción del 25% al 50% del capital, diversas a las señaladas en el artículo 29 de esta Ley...".

Tratándose de los fideicomisos, se carece de una definición de los mismos y, por lo tanto es en otras disposiciones donde aparece el concepto, no obstante éste se aparte de las características del denominado fideicomiso público.

El análisis de los preceptos invocados hace patente la carencia de una definición acorde con las características materiales de los tipos de instituciones reguladas por ellos, en virtud de recurrirse únicamente a criterios formales. Una vez más se trata de una norma adjetiva y no sustantiva. En el Diario Oficial de la Federación se publicó el 15 de agosto de 1996 la "Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal Sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento", seguramente para allanar las dificultades propiciadas por los mismos y determinar formalmente las instituciones que rigen. Periódicamente se difunde tal relación.

Entre otros puntos dignos de reflexión derivados de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales estarían los mencionados a continuación:

- 1°. Determinar la trascendencia jurídica del carácter de unidades auxiliares de la Administración Pública Federal atribuido por su artículo 1° a las entidades paraestatales. ¿Auxilian a la administración o al ejecutivo federal como determina el artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal? ¿Las entidades paraestatales son auxiliares o forman parte de la administración como determina el artículo 90 constitucional?
- 2°. Identificar a los organismos descentralizados de estructura análoga a los mencionados en el artículo 5° de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- 3°. El pronunciamiento de los representantes de las secretarías y de las entidades paraestatales, en las sesiones de los órganos de gobierno o de los comités técnicos, debe recaer sobre los asuntos relacionados con la esfera de competencia de la dependencia o entidad representada, de conformidad con el artículo 9° de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. En consecuencia ¿si su voto no coincide con el acuerdo del órgano colegiado no queda obligada la dependencia o entidad representada?, ¿Lo mismo ocurre cuando no asiste? De ser la respuesta afirmativa sería inútil el acuerdo del órgano de gobierno o del comité técnico.
- 4°. Esclarecer las diferencias entre funcionamiento, capítulo II, sección A, y operación, capítulo V del mismo ordenamiento.
- 5°. Precisar el contenido del estatuto orgánico establecido por su artículo 15 para los organismos descentralizados. ¿Cuáles son las bases de organización, los criterios para distinguir las facultades de las funciones, así como para determinar las áreas? En virtud de estar previsto por la ley o el decreto de creación de algunos organismos descentralizados la expedición de su reglamento interior, ¿cuál debe ser el contenido del estatuto orgánico y cuál el del reglamento interior?
- 6°. Distinguir la disolución, de la liquidación y de la extinción de los organismos descentralizados, así como sus consecuencias jurídicas y los casos de inconveniencia "desde el punto de vista de la economía nacional o del

interés público" de su funcionamiento. Tratándose del incumplimiento de sus fines u objetos, podría pensarse en su reforma para lograr los realicen en lugar de disolver, liquidar o extinguir al organismo (artículos 15 y 16).

- 7º. Sólo cuando la participación estatal es mayoritaria en una empresa, ésta es pública. En consecuencia el calificativo de mayoritaria es superfluo. Además ha desaparecido la expresión empresas de partición estatal minoritaria en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- 8º. Al establecer la Constitución como competencia del poder legislativo la determinación del carácter prioritario de las áreas, ¿cómo puede el ejecutivo atribuirlo e incorporarlo a una empresa al régimen de la Ley? (artículo 29).
- 9º. Los representantes de la secretaría de Hacienda y Crédito Público ¿"serán designados por el titular del Ejecutivo Federal, directamente a través de la Coordinadora de Sector" (artículo 34) o por los titulares respectivos (artículo 9º)?
- 10º. ¿Cuáles son los estatutos correspondientes? (artículos 32, 38 y 58 fracción XI, *verbigracia*).
- 11º. ¿Quién y cómo determina lo compatible para otorgar las facultades del artículo 59 a "los consejos de administración o sus equivalentes de las empresas de participación estatal mayoritaria" o para la aplicación a éstas de los capítulos II, sección A, y V de la Ley (artículos 37 y 38).
- 12º. ¿En cuál disposición o documento se establecen los objetivos de las entidades paraestatales? (artículo 46).
- 13º. Definir las normas orgánicas mencionadas por el artículo 58, fracción VII.
- 14º. El artículo cuarto transitorio dispone: "En tanto el Ejecutivo Federal dicte las disposiciones correspondientes para que los órganos de gobierno y de

vigilancia de los organismos descentralizados se ajusten a esta Ley, seguirán funcionando los órganos existentes de acuerdo con sus leyes o decretos de creación". ¿Las disposiciones del ejecutivo podrán abrogar o derogar las leyes de creación?

- 15º. ¿La Ley es de excepción respecto a las denominadas empresas de participación estatal mayoritaria? Este ordenamiento sólo se aplica, salvo tratándose de la organización, administración y vigilancia, cuando no se oponga a sus estatutos (artículo 31); el artículo 58 y los capítulos II, sección A, y V obligan únicamente en cuanto sean compatibles con dichos estatutos. El artículo séptimo transitorio autoriza al ejecutivo federal para promover "la modificación o reforma de los estatutos o escrituras constitutivas de las empresas de participación estatal mayoritaria para ajustarlos en lo que proceda a los términos de este propio ordenamiento", en congruencia, mientras no se haga tal modificación o reforma, la Ley exclusivamente se aplica cuando no se oponga a los estatutos o escrituras constitutivas, o sea compatible con éstos.
- 16º. En virtud de haber quedado derogadas por el artículo tercero transitorio "las disposiciones que se opongan" a la ley, procede determinar cuáles son éstas para fijar la base jurídica de las entidades paraestatales.
- 17º. ¿Quién y cómo determina lo pertinente, "lo que hubiere lugar", lo adecuado, lo requerido, lo necesario, lo correspondiente, lo aplicable, lo conducente, lo procedente y otras expresiones de igual índole contenidas en la Ley?

#### C. Otras normas

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales excluye de su observancia, artículo 3º, a "las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía" y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor. De con-

formidad con el numeral 4º el "Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y los fideicomisos públicos de fomento, así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen".

De acuerdo con el precepto 5º del ordenamiento en cita "El Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se seguirán rigiendo por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de la presente Ley". Finalmente indica el mismo precepto: "Aquellas entidades que además de órgano de gobierno, dirección general y órgano de vigilancia cuenten con patronatos, comisiones ejecutivas o sus equivalentes, se seguirán rigiendo en cuanto a estos órganos especiales de acuerdo a sus leyes u ordenamientos relativos".

Igualmente son aplicables a las llamadas entidades paraestatales, además de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, otras leyes, reglamentos, decretos y acuerdos, entre los cuales están: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación; Ley de Planeación; Ley General de Deuda Pública; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento; Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación; Ley de Información Estadística y Geográfica y su Reglamento; Ley del Impuesto al Valor Agregado y su Reglamento; Ley del Impuesto sobre la Renta; Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; Ley General de Bienes Nacionales; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; Ley General de Sociedades

Mercantiles; Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; Ley Federal del Trabajo; Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B del Artículo 123 Constitucional; Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; Ley de Fiscalización Superior de la Federación; Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público; Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; Acuerdo por el que se establece el Manual de Requerimientos de Información a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y a la Procuraduría General de la República (D.O. 30 de mayo de 2001); Acuerdo sobre el Funcionamiento de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y sus Relaciones con el Ejecutivo Federal (D.O. 19 de mayo de 1983); Acuerdo que Ordena a las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, elaborar los programas que se indican, en materia económica (D.O. 19 de mayo de 1983); Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial de Desincorporación (D.O. 7 de abril de 1995); Oficio Circular No. 212-879 dirigido a los ciudadanos titulares coordinadores de sector por el cual se expiden los lineamientos generales para la integración y funcionamiento de los órganos de Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal (D.O. 11 de octubre de 1983); Acuerdo que dispone las acciones concretas que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán instrumentar para la simplificación administrativa a fin de reducir, agilizar y dar transparencia a los procedimientos y trámites que se realizan ante ellas (D.O. 8 de agosto de 1984); Oficio circular por el que se comunica a las empresas de participación estatal mayoritaria que se encuentran obligadas a la determinación y pago del impuesto a que se refiere la Ley del Impuesto al Activo (D.O. 5 de julio de 1989); Acuerdo por el que se Establecen las Normas que Deberán Observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, para la Realización de Proyectos de Inversión (D.O. 28 de junio de 1993); Acuerdo para la Adopción y uso por la Administración Pública Federal de la Clave Única de Registro de Población (D.O. 23 de octubre de 1996); Acuerdo por el cual se da a conocer el Manual de Normas para el

Ejercicio del Gasto en la Administración Pública Federal (D.O. 31 de octubre de 1998); Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la presentación de los programas de mejora regulatoria 2005-2006 de mejora de las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal (D.O. 11 de agosto de 2005); Acuerdo por el que se instruye a los organismos descentralizados para que cumplan con lo establecido en el Acuerdo por el que se establecen los lineamientos para la presentación de los programas de mejora regulatoria 2005-2006 de mejora de las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, así como su respectivo Anexo (D.O. 9 de septiembre de 2005); Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos para el funcionamiento de los Comités de Control y Auditoría (D.O. 12 de septiembre de 2005); Relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento (D.O. 12 de agosto de 2005).

También se recurre a instrumentos jurídicos reguladores de empresas privadas. Así las empresas de participación estatal mayoritaria se constituyen según las especies previstas en la Ley General de Sociedades Mercantiles, quedando sujetas a sus preceptos, sin existir disposiciones específicas para ellas. Han adoptado fundamentalmente la forma de sociedad anónima y de responsabilidad limitada, en la mayoría de los casos de capital variable, así como las de sociedad cooperativa o de responsabilidad limitada de interés público.

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, determina en su numeral 2º: "Las organizaciones auxiliares nacionales del crédito se registrarán por sus leyes orgánicas y, a falta de éstas o cuanto en ellas no esté previsto, por lo que establece la presente Ley". La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito "tiene por objeto, artículo 1º, reglamentar los términos en que el Estado presta el servicio público de banca y crédito; las características de las instituciones a través de las cuales lo hace; su organización; su funcionamiento en apoyo de las políticas de desarrollo nacional; las actividades y operaciones que pueden realizar, y las garantías que protegen los intereses del público".

La Ley General de Instituciones de Seguros y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas regulan a las instituciones nacionales de seguros y de

fianzas; en el primer caso a falta de leyes especiales o cuanto en ellas no esté previsto.

Por su parte, el Código Civil de 1928, comprende la regulación de las asociaciones y sociedades civiles, incluidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal cuando "la mayoría de asociados (o socios) sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos (¿cómo socios o asociados también mayoritarios?) o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes", sin determinar cuáles son éstas (artículo 46).

Las relaciones de las entidades paraestatales con sus servidores se rigen sea por la Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del apartado A) del artículo 123 de la Constitución General de la República, sea por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del mismo precepto, así como por múltiples disposiciones complementarias. Tal es el caso de las normas relativas a la responsabilidad de sus funcionarios y empleados de conformidad con el nuevo Título Cuarto de la Constitución (D.O. 28 de diciembre de 1982), la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (D.O. 31 de diciembre de 1982), la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (D.O. 13 de marzo de 2002) y las reformas relativas al Código Penal para el Distrito Federal en material de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal (D.O. 5 de enero de 1983). Las reformas constitucionales sobre responsabilidades de los servidores públicos, hacen hincapié, según expresa la exposición de motivos, en la "naturaleza del servicio a la sociedad que comporta su empleo, cargo o comisión".

Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 90 constitucional la administración pública federal se divide en "centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso", de acuerdo con ella, artículo 1º, la administración paraestatal se compone por "los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos". Además su precepto 46 asimila "a las

empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles”, con las características ya mencionadas. Con independencia de los principios políticos, jurídicos, económicos y administrativos rectores de estas entidades, sus servidores son considerados públicos y sujetos al régimen constitucional de responsabilidades.

El numeral 109 de la Norma Suprema estatuye las previsiones conforme a las cuales el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados expedirán las respectivas leyes de responsabilidades de los servidores públicos. Tales responsabilidades son: política, por “actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho”; penal, por la comisión de delitos, y administrativa, por “actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones”. Están sujetos a juicio político “los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos”.

Asimismo, se han dictado por el ejecutivo federal diferentes disposiciones, algunas ya mencionadas, principalmente en materia de planeación, reforma administrativa, coordinación y control.

Empero, no está de más hacer hincapié en la múltiple normativa que existe en la materia expedida por las secretarías, “lo que viene a constituir una fuente adicional normativa, y por ende generadora de derechos y obligaciones, a nuestro ya inmenso cuerpo de regulación administrativa. Esto condiciona en forma imperativa su indispensable revisión, a fin de simplificar los procedimientos internos y externos de la administración pública federal, en pro de una más ágil y honesta administración, pues la experiencia tanto propia como de otros países, ha revelado que la excesiva regulación propicia no pocas veces determinados cauces de corrupción...”<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Lanz Cárdenas, José Trinidad, “El marco jurídico y administrativo del control en la administración pública federal”, en *Revista de Administración Pública*, núms. 57-58, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, enero-junio de 1984, p. 42

La base jurídica se configura fundamentalmente por las leyes, decretos o escrituras constitutivas creadoras de las personas morales públicas y demás disposiciones específicas dictadas para cada una de ellas.

#### D. Algunas consecuencias de la normativa

La multiplicidad y heterogeneidad de las disposiciones jurídicas rectoras de las instituciones integrantes de la denominada administración pública paraestatal, implican, entre otras consecuencias:

- 1ª. La indeterminación conceptual y la ausencia de caracterización de las diversas instituciones paraestatales. Por lo mismo, son imprecisos los objetivos a satisfacer por los diversos tipos; la justificación para crear a los organismos descentralizados algunas veces por ley y otras por decreto; los motivos para recurrir a las especies reguladas por la Ley General de Sociedades Mercantiles o en otros ordenamientos, así como la razón para optar entre ellas; los fundamentos para regir las relaciones con sus servidores en ocasiones por el apartado A) y en otras por el apartado B) del artículo 123 de la Constitución, con la consiguiente disgregación de la función de personal y graves impedimentos para establecer un sistema homogéneo al respecto; los argumentos para incluir entre sus órganos directivos a un consejo, junta o comité; la situación de éstos frente al coordinador del sector; el fundamento de los diversos controles vigentes; la base para aplicar normas de derecho público en algunos casos a determinados aspectos y en otros de derecho privado; el criterio seguido para transformar los fideicomisos en organizaciones; la naturaleza, alcance y contenido de sus relaciones con los poderes legislativo y judicial y principalmente, con los ciudadanos; las condiciones para permitir a estas instituciones crear otras o las del paso a la imprecisa administración paraestatal de empresas privadas, propiciándose con ello una mayor anarquía; en fin, carecen de precisión los principios rectores de su administración, para asegurar su eficaz funcionamiento en servicio de los habitantes del país.

La pluralidad de estructuras jurídicas y los problemas consiguientes, resultan de haberse preferido utilizar tipos y estatutos existentes, en lugar de crearlos a la medida de las personas morales públicas.

- 2ª. La permanencia de intervenciones y controles nacidos de la desconfianza, propiciadores de ineficacia, de la sustitución de la decisión por el órgano de gobierno o de control, por el coordinador de sector o por la dependencia global y, muchas veces, de la dilución de la responsabilidad o del triunfo de la tecnocracia sobre su función social, política o económica.
- 3ª. Inexistencia, hasta la fecha, de un catálogo completo, entre otras razones, por la posibilidad conferida a instituciones de esta naturaleza de crear otras por instrumento ante Notario Público; por ende su elaboración impone investigar en los archivos notariales de todo el país. En ocasiones se han catalogado como paraestatales dependencias de la administración central, tal ha sido el caso del Instituto Politécnico Nacional o del Instituto Nacional de Bellas Artes, actualmente considerados desconcentrados, o de algunas comisiones intersecretariales y también otras sin una existencia real, como el Instituto Nacional de Gastroenterología y el Instituto Nacional de Oftalmología.
- 4ª. El sinnúmero de denominaciones para las instituciones de la administración paraestatal, verbigracia, organismos descentralizados; entes públicos federales; organismos públicos descentralizados por servicio; organismos descentralizados del gobierno federal; organismos públicos descentralizados de carácter federal, en que participan los gobiernos estatales y municipales; entidades paraestatales; corporaciones públicas; establecimientos públicos; organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios; empresas administradas en forma descentralizada por el gobierno federal; empresas administrada en forma directa por el gobierno federal; empresas públicas; empresas de participación estatal; sociedades de participación estatal; empresas de participación estatal mayoritaria; empresas de participación estatal mayoritaria directa; empresas de parti-

cipación estatal mayoritaria indirecta; empresas de participación estatal minoritaria; instituciones nacionales; instituciones de crédito público; fideicomisos; fideicomisos públicos; fideicomisos de la administración pública federal; fondos; programas; patronatos; compañías; sistemas; sociedades civiles; asociaciones civiles; institutos; comisiones; comités; consejos; centros; cajas; administraciones; direcciones; servicios. Al lado de las anteriores aparecen las de sociedad anónima, de responsabilidad limitada, de responsabilidad limitada de interés público, de capital variable, así como las de cooperativa de participación estatal, y aun la de responsabilidad suplementada o incorporate, así mismo se han agregado las sociedades nacionales de crédito (D.O. 31 de diciembre de 1982).

### 3. CONCLUSIONES

La administración paraestatal apareció y se ha desarrollado en México como respuesta fundamentalmente a imperativos económicos, sociales y políticos, teniendo, en consecuencia, los de carácter jurídico y administrativo un papel secundario. Esta evolución ha carecido principalmente de una doctrina rectora acorde con la realidad y el papel atribuido a sus instituciones.

La ausencia de una doctrina propia, el predominio de la improvisación y el haber acogido indiscriminadamente modelos extranjeros, la mayoría de las veces desvinculados de nuestro modo de ser y del contexto específico de México, están en el origen de las insuficiencias de su base jurídica.

Los esfuerzos realizados deben proseguirse para impulsar un fundamento teórico y normativo acorde con nuestras circunstancias; entre sus frutos próximos estarían la regulación integral de la llamada administración paraestatal, mediante la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y las restantes disposiciones jurídicas aplicables, para coadyuvar, al lado de otras medidas, al eficaz logro de los objetivos a su cargo. Dicha regulación debe comprender o satisfacer no sólo los requerimientos jurídicos, sino fundamentalmente los de orden social, político, económico y, en concordancia con ellos,

que son la guía y establecen el fin de las personas morales públicas, los administrativos.

En el perfeccionamiento de la normativa jurídica rectora de tales instituciones, podrían considerarse las proposiciones siguientes:

- 1ª. Precisar por los órganos políticos los objetivos a cargo de las entidades de la administración paraestatal y, como corolario, determinar los tipos y definir los principios rectores de su creación, organización y funcionamiento.
- 2ª. Establecer según su naturaleza la autoridad competente para crearlas. Tratándose de los organismos descentralizados, destinados al cumplimiento de una atribución conferida a la administración centralizada y, por lo tanto, un cambio en la competencia de ésta, por disposición del artículo 90 constitucional corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión hacerlo, en consecuencia éste es el único competente para crearlos. Respecto a las restantes instituciones integrantes de la administración paraestatal debe mediar siempre un decreto del ejecutivo federal, aun cuando se decida, a pesar de sus limitaciones para regular a las personas morales públicas, continuar recurriendo a las especies establecidas en la Ley General de Sociedades Mercantiles. Cada tipo debería ser objeto de un tratamiento especial por normas de derecho público.
- 3ª. Aun teniendo por objeto la prestación de un servicio, podrían considerarse como empresas públicas aquellas con carácter primordialmente industrial o comercial y cuyo capital esté constituido totalmente por las aportaciones de una o varias instituciones públicas. La regulación jurídica en este caso debe ser específica y por lo tanto, contrariamente a como ha venido sucediendo, apartarse de la normativa aplicable a instituciones privadas, incompatible en múltiples aspectos con los objetivos y requerimientos justificativos de su creación.

La empresa pública, es conveniente reiterarlo, sólo sería una de las especies de la llamada administración paraestatal y no el género comprensivo de la totalidad de las instituciones integrantes de la misma.

- 4ª. Únicamente serían empresas de participación estatal, también llamadas de economía mixta, aquellas con aportaciones, además de la pública, de los sectores privado o social y, en lugar de constituirse según las normas de las sociedades mercantiles, deberían regularse expresamente en todos sus aspectos sin recurrir a las disposiciones aplicables a las empresas privadas, en tanto su naturaleza es diferente.
- 5ª. Respecto al fideicomiso público, cada vez más separado del tradicional, debería también quedar definido y su regulación conservar la flexibilidad requerida por un instrumento tradicionalmente idóneo para realizar proyectos específicos.
- 6ª. En consideración a la diversidad de instrumentos legales aplicables; podrían incorporarse a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal disposiciones para definir, en cuanto a su naturaleza y objetivos, los tipos de instituciones integrantes de la denominada administración paraestatal mexicana. Así, sería factible evitar se recurra, al carecer de distinciones y objetivos precisos, indistintamente a cualquier tipo; tal ha sido el caso de instituciones surgidas como empresas y posteriormente convertidas en organismos descentralizados, por ejemplo Conasupo; de fideicomisos destinados a la realización de un objetivo preciso, de un programa determinado en el tiempo, transformados de hecho en una organización o de algunos, simultáneamente, fideicomisos y organismos descentralizados, verbigracia el Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Los fideicomisos deben, por disposición del artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contar "con una estructura análoga a las otras entidades", es decir, dejar de ser fideicomisos y transformarse en otro tipo de persona moral pública.
- 7ª. Igualmente deben regularse las participaciones públicas menores al 25% en empresas privadas; participaciones orientadas seguramente a satisfacer objetivos de interés público y, por lo tanto, las autoridades no pueden desinteresarse de ellas.



- 8ª. Configurada la tipología de las diversas personas morales públicas, procede determinar la manera de crearlas y los principios rectores de la organización y funcionamiento de cada uno de los tipos, con especial atención en el perfeccionamiento de la planeación de sus actividades, de su coordinación y control, pero principalmente de los medios para asegurar la realización de los objetivos a su cargo.

En este contexto podrían considerarse algunos aspectos particulares para su perfeccionamiento o integración, en su caso, al orden normativo tales como: la conveniencia y viabilidad de los órganos colegiados; la precisión de las instancias de decisión y las de control, así como de sus responsabilidades respectivas; las relaciones entre las personas morales públicas y particularmente en los casos de las creadas por ellas; su correcta distribución entre las dependencias del ejecutivo federal de acuerdo a criterios específicamente establecidos; el reforzamiento de la capacidad administrativa de las dependencias con mayor número de entidades coordinadas; la coordinación sectorial y la general; el fortalecimiento efectivo del coordinador de sector; la reconsideración y adecuación, en su caso, de las facultades del coordinador de sector para hacerlas más flexibles y acordes con la capacidad administrativa central; el papel de las entidades con filiales y su relación con los sectores bajo los cuales se encuentran coordinadas; la celebración, por parte de los titulares de las dependencias de la administración federal, de reuniones periódicas, a fin de plantear las soluciones a los problemas del sector a su cargo y las acciones consecuentes; el diseño de un instrumento jurídico para definir las responsabilidades del coordinador de sector, de los órganos de gobierno, de los directivos de la institución y de otros participantes en la realización de sus fines, en ocasiones pertenecientes a otro sector. Asimismo, es impostergable determinar las normas aplicables, en virtud de haber quedado derogadas todas las contrarias a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

- 9ª. Tema toral, en cuanto las instituciones valen tanto como quienes laboran en ellas, es la definición de las normas aplicables a sus servidores. La Cons-

titución considera a sus servidores como públicos, por tanto, debe establecerse un sistema de personal tendente, con prioridad, a desarrollar su vocación de servicio.

- 10ª. En consecuencia, es urgente reformar el artículo 90 constitucional suprimiendo por inexacto el término "entidades paraestatales" y aclarando las diferencias entre la intervención en su operación y la determinación de sus relaciones con el ejecutivo federal, o entre ellas y las secretarías de Estado. Igualmente lo es reglamentar el mismo precepto en lo relativo a las bases de creación de tales personas morales públicas, a la intervención del Presidente de la República en su operación, a sus relaciones con éste, con las secretarías y departamentos administrativos y entre ellas, normando todos los aspectos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

- 11ª. Otro asunto desatendido es el concerniente a su control jurisdiccional, sobre todo con respecto al uso de prerrogativas de derecho público, de legalidad de sus actos y de defensa de los particulares ante ellas.

- 12ª. Proposición no imputable a imperfecciones de la regulación jurídica es la de evitar caer en la descentralización de funciones o en la creación de otras personas morales públicas, por deficiencias de la administración centralizada, en lugar de corregir éstas. Múltiples organismos descentralizados encuentran su origen en la necesidad de desburocratizar atribuciones no cumplidas eficazmente por las dependencias del ejecutivo federal debido a vicios, resistencias y aun corrupción; igualmente, ha habido casos, verbigracia el de muchos fideicomisos, establecidos para realizar un programa, es decir, una aplicación de la teoría del presupuesto por programas, cuando no se cumple por la administración central. En otros casos, con el argumento de conservar fuentes de trabajo, empresas privadas ineficientes, en bancarota, han pasado a la administración pública y así han transferido a ésta sus defectos, cuando sería preferible invertir los recursos sociales en instituciones destinadas al cumplimiento de objetivos de este tipo y a ocupar a los desplazados por la desorganización o corrupción privadas. De

no cambiarse esa tendencia, la llamada economía mixta, estaría caracterizada por socializar las pérdidas y privatizar los beneficios.

Es imposible ocultar las fallas de la administración paraestatal, no sólo jurídicas, sino fundamentalmente humanas, algunas producto de hábitos sociales tan arraigados, como es el de la corrupción. Para evitarlas es impostergable exigir cumplan con sus responsabilidades políticas, jurídicas, administrativas, financieras, económicas y sobre todo sociales.

#### CAPÍTULO IV

#### DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización de carácter político obedece a la estructuración del Estado: unitario o federal. La descentralización de naturaleza administrativa se refiere a una de las formas para organizar a las diferentes administraciones, federal, estatales o municipales, las cuales existen entre nosotros como consecuencia de la forma de Estado, es decir, de la descentralización de carácter político.

La descentralización en nuestro país se exige para eliminar las deficiencias e insuficiencias de la centralización. Ésta en lo político y administrativo, tiene diversas acepciones. Así se emplea para señalar:

- 1a. El monopolio del poder de decisión por una persona o grupo, en lugar de los ciudadanos, debido, por ejemplo, a la concentración de la riqueza en pocos individuos o corporaciones, nacionales o extranjeros, al predominio de un partido, al imperio de las fuerzas armadas, al señorío de una creencia, a la supremacía de una pretendida raza.
- 2a. El mantenimiento de la hegemonía o el incremento de las atribuciones de los ejecutivos o de las administraciones federal y estatales a costa de los órganos legislativos o judiciales de la nación o de las entidades federativas.
- 3a. La preponderancia de los poderes federales, principalmente del ejecutivo, frente a los estatales o la de ambos sobre los ayuntamientos.
- 4a. La concentración de poderes en el Presidente municipal en detrimento del ayuntamiento como cuerpo colegiado.
- 5a. La posesión, aumento o monopolio de poderes considerables por los niveles superiores de una jerarquía administrativa asentada en la capital de la

república, del estado o en la cabecera municipal, aun en los casos en que la administración ha sido desconcentrada.

- 6a. La existencia de amplias o crecientes atribuciones por parte de dependencias centrales con competencia general, global, en materia de presupuestos, inversiones, programación, adquisiciones, contratación de obras y servicios, así como de control, con menoscabo de las restantes unidades o de las instituciones sustantivas, es decir, de las prestadoras de servicios a los habitantes del país o a los mexicanos en el extranjero.
- 7a. La apropiación de facultades conferidas a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal, a las sociedades y asociaciones asimiladas a éstas, así como a los fideicomisos públicos, por las instituciones coordinadoras de sector, las globales o las de control, convirtiendo en ilusoria su autonomía orgánica, de gestión.

Las cuatro primeras acepciones corresponden a la reforma del Estado en sentido amplio. La primera, reforma del Estado en estricto sentido, está referida a la composición de uno de sus elementos esenciales: el poder. Las siguientes tres comprenden la reforma del gobierno. De la quinta a la séptima abarcan la reforma administrativa.

La concentración política, aunada a la económica, jurídica, cultural y, consecuentemente, administrativa, perdura en México. La descentralización consiguiente ha sido y es tema para los discursos de los depositarios del supremo poder ejecutivo de la Unión. Por ejemplo, Miguel de la Madrid Hurtado, desde su campaña como candidato a tal dignidad, enarboló como una de sus "banderas fundamentales la descentralización de la vida nacional".<sup>30</sup> Carlos Salinas de Gortari, como su antecesor, hizo hincapié en su "propósito de recrear el federalismo para cumplir mejor con este principio constitucional, aprovechar el vigor, el talento y las capacidades de las regiones, ganar en eficiencia y abrir

<sup>30</sup> Escordia, Mario, *La Prioridad es el Hombre. Análisis de la Ideología de Miguel de la Madrid*, s.e., México, 1982, p.101.

nuevos espacios a los estados... El impulso al federalismo revaloriza a las sociedades locales y abre cauces más anchos a sus contribuciones".<sup>31</sup> El 1 de diciembre de 1988 había asumido ante la nación el compromiso de "promover una eficaz relación con los gobiernos de los estados y los municipios, alentando la descentralización de funciones, recursos y actividades".

No obstante, Ernesto Zedillo Ponce de León, durante su campaña como candidato a la Presidencia de la República y después de triunfar en las elecciones del 21 de agosto de 1994 se comprometió a terminar con el centralismo e instaurar un nuevo federalismo, en el cual "los estados y los municipios sean más fuertes,... las decisiones se den siempre con el concurso y en beneficio de las comunidades... (y) los gobiernos locales cuenten con los recursos y el poder de decisión para servir mejor al ciudadano".<sup>32</sup>

Igualmente, el primer día de diciembre de 2000, Vicente Fox Quesada, ante el Congreso General asumió el compromiso de realizar, entre otras, "una reforma que descentralice facultades y recursos de la Federación, para darles mayor vitalidad a los estados, los municipios y las entidades". Afirmó que "un centralismo absorbente y un federalismo simulado impiden que México sea un auténtico Estado federal". Convocó "a una gran alianza federal para diseñar un esquema coherente en el que cada uno de los ámbitos federal, estatal y municipal, lleve a cabo con eficiencia y transparencia las labores que le son encomendadas".<sup>33</sup>

Fortalecer, recrear, impulsar o innovar la forma de Estado federal ha sido discurso permanente durante los periodos de consagración jurídica de esta opción política fundamental. Sin embargo, México padece una perniciosa centralización de toda índole en la zona metropolitana de la capital de la República: económica, política, jurídica, cultural, administrativa, de los medios de comunicación masiva y obviamente demográfica. Para vencerla es preciso atacarla en

<sup>31</sup> Salinas de Gortari, Carlos, *Cuarto Informe de Gobierno*, Diario Oficial de la Federación, México, 2 de diciembre de 1992, p. 42.

<sup>32</sup> Zedillo Ponce de León, Ernesto, *Mensaje de Toma de Posesión*, El Gobierno Mexicano, núm. 1, Presidencia de la República, México, 1999, p. 28.

<sup>33</sup> Fox Quesada, Vicente, *Mensaje de Vicente Fox en el Congreso*, El Heraldo de México, México, 2 de diciembre de 2000, p. 8-A.

todos sus aspectos y hacer realidad la forma de Estado federal. Puede haber la voluntad central sincera de impulsarla, pero sólo será un hecho si los gobiernos de las entidades federativas y sus habitantes asumen las responsabilidades de la descentralización política. Debe pasarse de una descentralización centralizada a una descentralizada, cuyos promotores sean los estados y sus municipios.

#### 1. LA FORMA DE ESTADO FEDERAL

El 31 de enero de 1824, efeméride eliminada del calendario cívico, se firmó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y por primera vez el pueblo asume su facultad de elegir y renovar periódicamente a sus gobernantes, además de establecer principios hasta ahora incorporados al texto constitucional.

La forma de Estado federal abarca sus elementos esenciales: territorio, pueblo, gobierno y poder. Al territorio, porque se fracciona el mismo; en lugar de haber uno único hay diversos: el nacional y los de las entidades federativas, ámbitos espaciales de validez de órdenes jurídicos distintos. Cada territorio tiene su propia población y por ende somos simultáneamente ciudadanos de la nación y ciudadanos del territorio particular, de la entidad federativa, en que se haya nacido o se resida. La ciudadanía estatal conlleva el establecimiento, mediante su participación, de un gobierno y un orden jurídico particulares. Habrá un gobierno nacional y otro para cada circunscripción territorial, originado en la población vinculada por el nacimiento o la residencia a ella. En consecuencia se comprende al poder por instaurar una pluralidad de centros de decisión.

Por consiguiente, hay una doble línea de estructuración del poder público. La primera, vertical o territorial, consiste en el fraccionamiento de la autoridad pública en una federal y en otra para cada una de las entidades federativas. La segunda, horizontal o funcional, tanto en el orden nacional como en el de los estados, se realiza dividiendo al poder público para su ejercicio en tres órganos: legislativo, ejecutivo y judicial. En los estados el municipio constituye, a su vez, una división territorial, política y administrativa.

La autoridad federal tiene, entre otras funciones, la representación del país ante los otros estados y las instancias internacionales o supranacionales, la de-

fensa del territorio del Estado mexicano frente al exterior, la de la independencia política y la de la económica, la de garantizar la unidad nacional, la de asegurar la continuidad y el acrecentamiento de nuestra cultura, y la de fomentar el desarrollo equilibrado y justo del país. De esta manera su misión primordial es realizar el valor igualdad, así como salvaguardar la soberanía y la integridad de la nación.

Por su parte la función preponderante de las autoridades estatales es fortalecer las libertades locales, las características propias de cada una de estas circunscripciones territoriales, la idiosincrasia específica de estas poblaciones. La Constitución particular de cada estado y la existencia de un gobierno propio garantizan sus peculiaridades, aseguran el respeto a sus ideas y a su propia concepción del desarrollo al que aspiran. Para estos propósitos se fracciona el poder público en uno nacional y en otro para cada una de las entidades federativas.

Pero no sólo se decidió ese doble fraccionamiento del poder público, en tanto en los estados se reparte para su ejercicio en tres órganos —legislativo, ejecutivo y judicial— y tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre, de conformidad con el artículo 115 de nuestra Carta Magna. El municipio libre es también una decisión política fundamental de nuestro pueblo.

El régimen federal conlleva una doble participación: participación ciudadana en la elección de las autoridades nacionales, además de las estatales y municipales, y participación de las entidades federativas en la formación de la voluntad nacional. Los estados participan por conducto de las legislaturas estatales, competentes para iniciar leyes federales y para aprobar las reformas a la Carta Magna, y de la Cámara de Senadores. Además, trascendental en la época actual, sería su concurrencia en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y en la de los programas a corto y mediano plazos de la administración federal.

Los estados tienen la exclusividad para establecer su régimen jurídico interior y deben participar en la creación del orden jurídico nacional. En consecuencia, el único órgano de la Federación, el constituyente permanente, también llamado órgano revisor de la Constitución, integrado por el poder legis-

lativo federal, compuesto por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores, más las legislaturas de los estados, es quien puede transformar el sistema competencial establecido por nuestra Norma Suprema. Por lo tanto sólo las facultades expresamente conferidas por ella a las autoridades federales corresponden a éstas; las restantes se entienden reservadas a los estados de conformidad con su precepto 124. Por ello, éstos tienen la facultad genérica y las autoridades federales detentan una competencia expresa, específica, la cual no pueden rebasar sin violar el pacto que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La solución anterior deriva de las dificultades para hacer un catálogo definitivo de las atribuciones para los gobiernos y las administraciones federal y estatales. Las condiciones cambiantes de nuestro país pueden conducir a que una función estatal adquiera una importancia nacional y deba ser asumida por la autoridad federal. En otros casos ocurre la situación contraria: la atribución o la institución de importancia para todos los mexicanos deja de tenerla, pero conserva trascendencia para los habitantes de una parte del territorio, consecuentemente esa atribución o la institución deben transferirse a las entidades federativas con los respectivos recursos, es decir, con aquellos que tenía la administración federal, porque si se pretendiera fortalecer sin recursos sería un fracaso y volverían al centro con mayor fuerza las atribuciones o instituciones transferidas, con el riesgo de traicionar la opción fundamental federalista y convertir al país en un Estado unitario de hecho en lugar de uno federal, con una concentración excesiva, indebida, del poder, con la consiguiente ineficacia de los servicios públicos y con quebranto de la democracia.

La lucha por las competencias entre los poderes federales y los estatales fue franca y violenta, abiertamente ideológica, en el siglo XIX. El triunfo de los federalistas o de los centralistas determinó las distintas etapas de la forma de Estado adoptada después del derrocamiento de Agustín de Iturbide.

#### A. Primera etapa: 1824-1835

La descentralización política, la forma de Estado federal, se inicia el 31 de enero de 1824, como ya se señaló, al promulgarse el Acta Constitutiva de la Fe-

deración Mexicana. El Plan de Iguala y el Acta de Independencia de 1821 son una invitación para que gobierne todavía un monarca extranjero y no consagran el derecho del pueblo para elegir a sus gobernantes. Es en 1824 cuando el pueblo asume este derecho y, al mismo tiempo, con base en su experiencia, decide la autonomía de las entidades. Ésta se optó para respetar cabalmente las peculiaridades, la manera de ser específica y el querer ser también para el futuro de los pobladores de las diferentes circunscripciones territoriales en ese momento existentes en nuestro país.

De no haberse instituido el régimen federal en los Estados Unidos, igualmente se hubiera implantado en México, por las raíces específicas que tenía en nuestro pueblo esta forma de organización del Estado. Entre los antecedentes están la existencia de diferentes naciones indígenas, la división eclesiástica del territorio, con su consecuente regionalismo, la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España de 1786,<sup>34</sup> la tradición municipal, la Constitución de Cádiz de 1812, la integración de las diputaciones provinciales y el impulso que éstas dieron a la forma federal del Estado. La primera etapa es interrumpida, infortunadamente, en 1835.

#### B. Segunda etapa: 1835-1846

El 23 de octubre de 1835 Miguel Barragán promulgó las *Bases Constitucionales* que sustituyeron al régimen federal por el unitario o central, al convertir a los estados en departamentos y disponer que los gobernadores serían nombrados por el ejecutivo nacional a propuesta de las juntas departamentales. En el mismo año se expide la primera de las conocidas como siete leyes constitucionales, de carácter centralista, las restantes lo fueron el año siguiente. Posteriormente, en 1842, hubo un intento frustrado para restaurar el régimen federal debido a la disolución del Congreso Constituyente por López de Santa Anna. Las *Bases*

<sup>34</sup> Rees Jones, Ricardo (Introducción), *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de ejército y provincia en el reino de la Nueva España*. 1786, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1984.

*Orgánicas de la República Mexicana* de 1843 confirman la forma unitaria del Estado.

No obstante, la semilla federalista seguía fructificando y había descentralización y desconcentración de naturaleza administrativa, a semejanza de la organización francesa en departamentos.

El germen federalista, la idea federalista, no desapareció, a pesar de la implantación del Estado unitario, gracias a la experiencia adquirida durante la primera vigencia del Estado federal y a su difusión por autores de la importancia del doctor José María Luis Mora, Miguel Ramos Arizpe, Prisciliano Sánchez o Lorenzo de Zavala, así como al establecimiento en octubre de 1829 del Instituto Federal Mexicano "para afianzar el sistema federal en todos sus ramos y las virtudes sociales en que consiste la moral pública". Para cumplir su cometido el Instituto impartía lecciones públicas de derecho federal y publicaba un periódico. Ojalá se reviviera esta institución, aún no abrogada, para, en la época actual, difundir el significado y trascendencia de la forma federal del Estado en nuestro país.

Demetrio Sodi señaló al respecto: "El sistema federal era tan poco conocido en la República, que fue necesario... que la Secretaría de Relaciones aprobara y mandara publicar profusamente... el Reglamento del Instituto (Federal) Mexicano que tenía por objeto dar a conocer el sistema federal en todos sus ramos. No extrañará, por lo mismo, que al influjo de los partidos contrarios y de inspiraciones opuestas, el Código Político que no fijaba con precisión los límites de la acción administrativa entre el centro y las soberanías locales, fuera ineficaz para resolver esos conflictos, que el Presidente de la República dirimía en el sentido del progreso o del retroceso, sin otro valladar, que el temor a las revoluciones".<sup>35</sup>

Los postulados federalistas se arraigaron no sin dificultades originadas en los excesos de algunos estados, el incumplimiento de éstos en el apoyo a la autoridad federal, la sobrevivencia de instituciones coloniales, la inexperiencia gubernamental y administrativa, en suma, en la transformación iniciada en el

<sup>35</sup> Sodi, Demetrio, *Progreso realizado en la República desde la Independencia hasta nuestros días en la Legislación Federal*, Tip. de la viuda de F. Díaz de León, Sucs., México, 1910 . 8.

país. En consecuencia, se vivió en permanente riesgo de desmembramiento del territorio, realizado, durante la vigencia de la forma unitaria de organización del Estado, con la secesión de Tejas, iniciada en 1835 y confirmada al año siguiente, para posteriormente desencadenar, ante la oposición mexicana a su incorporación a Estados Unidos, la guerra de intervención (1846-1848) y finalmente la fijación de nuevos límites, en el último año citado, entre ambos países, con pérdida de vidas, destrucción de bienes y menoscabo de la extensión territorial de nuestro país.

La pretensión expansionista estadounidense se vio favorecida, además de la actitud del clero, las insuficiencias del ejército, los conflictos internos, la declaración de neutralidad hecha por algunos estados al restaurarse la forma de Estado federal, como Yucatán o el de México, y la incompreensión de muchos mexicanos, por la existencia de un solo centro de impulso para todas las actividades nacionales; centro único de poder que tenía en el abandono también a Nuevo México, Arizona y la Alta California. El centralismo contribuyó a la pérdida de estos territorios.

#### C. Tercera etapa: 1846-1853

En 1846 de nueva cuenta, en una tercera etapa, se restablece la Constitución de 1824, perfeccionada el año siguiente por el *Acta de Reformas*. Infortunadamente por la referida intervención estadounidense la reimplantación de la forma de Estado federal fue precaria; no obstante permitirá, por segunda vez en nuestra historia, la conclusión del período presidencial y por primera ocasión su transmisión pacífica en 1851.

#### D. Cuarta etapa: 1853-1857

Posteriormente por el regreso al poder de Santa Anna en 1853, por fortuna por vez postrera, vuelve abiertamente, como cuarta etapa, la centralización política del país, que terminará con el triunfo de la Revolución de Ayutla en 1855 y la convocatoria a un Congreso Constituyente cuyo fruto fue la Carta Magna de 1857 de carácter federal.

Durante aquella época es amplia y profunda la discusión política. Hay debate permanente entre los partidarios del Estado unitario y los del federal, formando bandos irreductibles, porque esta opción política fundamental comprende también la distribución del poder; es una forma para democratizar y no únicamente para organizar al Estado.

#### E. Quinta etapa: 1857 a la fecha

Confirmada por la experiencia y por el pueblo, el constituyente de 1856-57 restaura la forma de Estado federal. A partir del 5 de febrero del último año citado a nuestros días es opción política fundamental. Hubo infortunadamente una interrupción en algunas entidades debida a la intervención francesa y al denominado segundo imperio. A partir del triunfo de la República en 1867 no vuelve a ser enjuiciada abiertamente. Sin embargo, hay enemigos de esta forma de Estado; más que combatirla francamente lo hacen solapados y centralizan, entre otros caminos, mediante la llamada eufemísticamente federalización, consistente en el incremento de las atribuciones de las autoridades federales, y por ello es difícil vencerlos. Incrustados en los gobiernos posteriores a 1857 han contribuido a la creciente centralización del país en todos los órdenes. Entre los argumentos para calificar a México de capitalista, se invoca la toma de las decisiones más importantes de naturaleza política, económica, jurídica, cultural o administrativa en la capital de la República, así como el que también en ella se genera la información, con tendencia a uniformarla y dar prioridad a la proveniente del Distrito Federal.

El fortalecimiento del Estado federal, entendido fundamentalmente, como el de los municipios, base de la organización política y administrativa de los estados, en lugar del de éstos, es tema permanente del discurso político. Al quedar el fortalecimiento en palabras, la capacidad política, económica y administrativa de los municipios y de las entidades federativas es inadecuada para cumplir bien con sus cometidos.

El gobierno y la administración federales tienen atribuciones expresas y las entidades federativas genéricas o reservadas. El numeral 124 del Pacto Federal

determina: "las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados". La tendencia hasta ahora ha sido incrementar las de las autoridades federales al conferírseles las nuevas o por haber ido asumiendo éstas mediante reforma constitucional, convenio o por vía de hecho, otras pertenecientes a estados y municipios. El resultado ha sido el aumento y complejidad crecientes del ámbito federal y la elevación de su ineficacia y costo. Los rendimientos decrecientes de la centralización han llevado a los depositarios recientes del poder ejecutivo federal a considerar la conveniencia de transferir atribuciones e instituciones federales a estados y municipios; con esta medida se desea facilitar el ejercicio de las atribuciones y el funcionamiento de las instituciones conservadas por el gobierno nacional. Imperativos económicos y técnicos están conduciendo a una redistribución competencial para hacer realidad la opción fundamental federalista.

La descentralización política está siendo impulsada, como se indicó, por el centro; no es un movimiento reivindicador de las entidades integrantes de la federación, cuyos gobiernos muchas veces evaden asumir mayores responsabilidades. Además los órganos federales pretenden conservar sobre los estados poderes de supervisión, control y hasta decisión, en tanto se niegan a transferir recursos sin su vigilancia y sobre todo poder real de decisión política.

Al ser la forma de Estado federal, la descentralización política se realiza por conducto de las entidades federativas. Sólo existe cuando tales entidades territoriales tienen competencia legislativa, facultad normativa. De esta manera coexisten un orden jurídico general vigente en todo el territorio del país y órdenes jurídicos parciales, creados por autoridades diferentes a las nacionales, como son los poderes de los estados, válidos en su respectivo ámbito territorial. Ambos órdenes jurídicos, el nacional o federal y el de los estados o local, están determinados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ende los dos son parciales. El único orden jurídico total es el de la federación, es decir, el establecido por esta Norma Fundamental para los ámbitos federal y estatales.

Hablar hasta nuestros días de descentralizar en sentido político es un reconocimiento de las insuficiencias de la forma de Estado Federal; no ha alcanzado



hasta ahora la riqueza, el vigor y la trascendencia buscada por nuestros más lúcidos pensadores desde 1823. El esfuerzo iniciado en esa época ha sido infructuoso para que sean respetadas en todos los casos las atribuciones de las entidades federativas; éstas han carecido de desenvolvimiento en su ámbito competencial y en su capacidad política, administrativa y económica para satisfacer las necesidades y exigencias en constante aumento de sus habitantes.

La centralización política en los órganos de carácter federal y dentro de éstos en el ejecutivo ha sido uno de los principales obstáculos para la realización de esta opción fundamental. La existencia de dos órdenes ha sido insuficiente. El ámbito federal se ha ampliado en detrimento del estatal. Por ejemplo, si comparamos los presupuestos del porfiriato con los actuales, se descubre una situación menos desfavorable para los estados y los municipios en dicho periodo. En 1910 las rentas federales eran de ciento diez millones, las de los estados de treinta y tres millones y de treinta y uno las de los municipios. Los municipios participaban con el 17.8 del total de los ingresos, los estados con el 19 y el gobierno federal con el 63.2 por ciento.<sup>36</sup> La participación de las entidades en los ingresos fue en 1982 del 8.3 por ciento y la de los municipios sólo del uno por ciento, las autoridades federales dispusieron del 90.7. Para 1997 la de éstas fue del 91.7 por ciento, la de las estatales del 3.3, la de las municipales de 1.9 y la de las del Distrito Federal del 3.0.<sup>37</sup>

Las participaciones de las entidades federativas y de los municipios en los ingresos federales, la base de sus presupuestos, permiten un severo control sobre los citados por el Presidente de la República y la Cámara de Diputados del Congreso General.

No obstante se insiste en la existencia de un proceso descentralizador, de un fortalecimiento de las entidades federativas y dentro de éstas de los municipios. El respeto de la autonomía de las primeras y la libertad de los se-

<sup>36</sup> Bulnes, Francisco, *El verdadero Díaz y la Revolución*, Eusebio Gómez de la Puente, Editor, México, 1920, p. 41.

<sup>37</sup> Ampudia Orozco, Víctor Javier e Infante Meléndez, Bernardo Octavio, "Desarrollo y fortalecimiento institucional de los municipios hacia el siglo XXI", en *Federalismo y Desarrollo*, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., México, abril-mayo-junio de 2000, p. 100.

gundos, asegurar sean centros de poder, es indispensable para una efectiva transferencia de instituciones y atribuciones federales, acompañada de los recursos necesarios para poder cumplir con las atribuciones y hacer funcionar eficazmente tales instituciones.

Los órdenes de gobierno en México deben realizar dos principios fundamentales: la libertad y la igualdad. Los imperativos para conseguirlos son diferentes según las épocas e impiden definir de una vez y para siempre los ámbitos competenciales federal y de los estados. Los órganos federales tratan de alcanzar prioritariamente el valor igualdad, asegurar el desarrollo armónico entre las entidades del país. Las entidades federativas por su parte deben lograr fundamentalmente el valor libertad, es decir, promover y hacer respetar, sin interferencias ni determinaciones federales, sus propias características, peculiaridades y aspiraciones; por lo tanto, cuando se requiera mayor uniformidad en el país las decisiones consecuentes se dejarán a las autoridades federales, además de las tradicionales atribuciones denominadas de soberanía. Las autoridades federales representan al Estado en el exterior, preservan el orden interno y en la época actual, para alcanzar el valor igualdad, deben propiciar, mediante decisiones en materia económica y servicios sociales, el impostergable desenvolvimiento con equidad de las diferentes partes integrantes de la federación.

La descentralización política no debe ser excusa para los egoísmos locales, la transferencia del poder inconstitucional concentrado en el Presidente de la República a los gobernadores o al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el disfrute exclusivo por las entidades más desarrolladas de sus recursos, con quebranto de las otras, o el permitir que una sola porción del territorio decidida por las demás.

El Estado Federal conlleva la existencia de múltiples órganos con poder propio, con él se pasa de la unidad a la pluralidad del poder público. Significa la aparición de diferentes centros de poder en lugar de uno solo, como sucede en el unitario; por ello, fortalecerlo es vivificar a los centros de poder constitutivos de la federación y no a un centro único ubicado normalmente, como en nuestro caso, en la capital de la República.

Mientras perdure la centralización política en la ciudad federal también lo hará la administrativa. La administración está obligada a ejercer sus funciones

o prestar servicios en el lugar en que se demandan, consecuentemente ante la ausencia de una auténtica descentralización, debe establecerse cerca de los sitios más poblados y tendrá como sede de sus actividades a los mismos.

También jurídicamente y por voluntad de los particulares se propicia la concentración en la ciudad de México. Verbigracia, es común una cláusula en los contratos para declinar la jurisdicción de los tribunales locales y establecer que toda controversia suscitada con motivo de los mismos será resuelta por los tribunales del Distrito Federal.

Además, gracias al juicio de amparo, cualquier acto de autoridad —federal, estatal o municipal— violatorio de los derechos individuales o sociales o de los ámbitos competenciales, cuando las autoridades federales vulneren o restrinjan la soberanía de los estados o éstos invadan la esfera de la autoridad federal, son susceptibles de resolverse en el Distrito Federal. Por la interpretación imperante sobre los derechos consagrados en los artículos 14 y 16 constitucionales, la justicia federal tiene la última palabra tratándose de la aplicación de leyes locales hecha por los tribunales de los estados; ésto es una clara desnaturalización del sistema federal. Si los estados son soberanos para legislar en todo aquello no reservado a los órganos federales, es inaceptable que la aplicación e interpretación de sus leyes sean tareas en última instancia de los tribunales federales. Es contradictorio que en los estados puedan darse leyes mas no aplicarlas o interpretarlas sino como determine el poder judicial de la federación.

Para combatir el centralismo jurídico se han propuesto diferentes soluciones, como derogar la fórmula Otero, por la cual la sentencia de amparo sólo tiene efecto para las partes, no puede hacerse una declaración general respecto de la ley o acto que la motivó. Estos efectos relativos se harían generales cuando la jurisprudencia del poder judicial federal declara inconstitucional determinada ley o acto administrativo; la declaración beneficiaría a todos. Así ocurre tratándose de las controversias constitucionales previstas por el artículo 105 constitucional; en ellas si la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se aprueba por "mayoría de por lo menos ocho votos, tendrá efectos generales"; en los demás casos sólo tendrá efectos respecto de las partes en la controversia. Otras proposiciones pretenden suprimir la intervención de la misma Corte Suprema en materia de control de la legalidad y dejarla única-

mente como tribunal de constitucionalidad. Las reformas han favorecido esta medida; seguirá el poder judicial federal ejerciendo el control de legalidad, pero lo hará por conducto de tribunales establecidos en las entidades, sin obligar al quejoso a desplazarse a la capital de la República y sin que necesariamente intervenga la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, permanece a cargo de órganos del poder judicial federal la decisión en última instancia sobre la aplicación e interpretación de la normativa y de los actos estatales y municipales.

Entre los factores jurídicos centralizadores también está la tendencia a uniformar el derecho y la promulgación de leyes generales que dejan de hecho una mera facultad reglamentaria para las legislaturas de los estados, mismas que aprueban automáticamente las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aunque restrinjan su ámbito competencial, así ha ocurrido, por ejemplo, en las materias educativa, cultural, fiscal, de asentamientos humanos, protección al ambiente y preservación del equilibrio ecológico, protección civil, deporte, turismo, pesca y acuacultura o del trabajo. En la penal "las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales", de conformidad con el artículo 73, fracción XXI de la Norma Suprema.

Durante el periodo de hegemonía del Partido Nacional Revolucionario, del Partido de la Revolución Mexicana y del Partido Revolucionario Institucional, Emilio Portes Gil puso de manifiesto que en lo político "hasta el año de 1946, ... (se) realizó una intensa labor democrática y social. La designación de candidatos a todos los puestos de elección se hacía en plebiscito, a cuyo acto concurrían grandes masas de ciudadanos a ejercer sus derechos de sufragio. Después de este año fueron los líderes quienes designaban a los candidatos, en la generalidad de los casos, sin consultar a los gremios. Posteriormente, ya ni siquiera los líderes han tenido esa función, que pasó a un grupo indeterminado de la capital de la República, que ve a los estados como menores de edad y desde ahí se designaban gobernadores, presidentes municipales, diputados y a veces hasta regidores. Como es natural suponer, este procedimiento se vino degenerando cada vez en mayor escala y el resultado ha sido lamentable, ya que algunos de los estados de la Federación han tenido que soportar gobernadores

impopulares e irresponsables, que ni siquiera conocen bien el Estado que gobiernan".<sup>38</sup> En ocasiones a los candidatos la gira electoral les sirvió para conocer la entidad federativa y para que los conocieran los ciudadanos.

Esto ha ocurrido no obstante que, agrega Portes Gil, "en provincia existen multitud de buenos ciudadanos, con fuerte arraigo en la opinión de los pueblos, capaces y honrados, que pueden desempeñar con eficacia y dignidad funciones públicas y sin duda mucho mejor que los ilustres desconocidos que a veces se mandan de la capital de la República".<sup>39</sup>

Cárdenas incluyó entre las facultades del Presidente de la República la designación de gobernadores al comentar que Norberto Aguirre Palancares le "trasmitió el encargo del C. Presidente Díaz Ordaz, que se sentía preocupado por si (Cárdenas) le habría dado un sentido diferente a su plática sobre el caso electoral de Michoacán". Cárdenas contestó al ingeniero Aguirre Palancares que "comunicara al C. Presidente le agradecía su fineza y que no debía guardar preocupación alguna... si la solución fue diferente, él tiene la responsabilidad del país y a él corresponde resolver los problemas de su competencia en la forma que lo estime más conveniente".<sup>40</sup>

El Presidente de la República enviaba gobernadores, decidía quien triunfaba en las elecciones y quien permanecía en el cargo. Como a los secretarios del despacho, nombraba y removía libremente a los gobernadores, pero sin tener atribución constitucional. Infortunadamente ha habido titulares de los poderes ejecutivos estatales que consideran más importante que la gubernatura cualquiera designación en el ámbito federal.

En el sexenio en que se depositó el ejercicio del supremo poder ejecutivo de la Unión en Carlos Salinas de Gortari pasaron a desempeñar cargos federales, fueron ascendidos, los gobernadores de Veracruz y de Chiapas (Secretaría de Gobernación), Jalisco (Procuraduría General de la República), Michoacán (Ca-

38 Portes Gil, Emilio, *La Crisis Política de la Revolución y la Próxima Elección Presidencial*, Ediciones Botas, México, 1957, p. 59.

39 *Ibidem*, p. 122.

40 Cárdenas, Lázaro, *Obras. 1 - Apuntes 1967-1970*, t. IV., Universidad Nacional Autónoma de México, 1974, p. 84.

minos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos), Baja California (Nacional Financiera en Washington), Estado de México (asesor presidencial), Tabasco (Comisión Nacional de Fomento Pecuario), Zacatecas (Presidencia del PRI), Tlaxcala (Secretaría General del mismo partido). En la denominada segunda vuelta electoral, una característica de la modernización, fueron eliminados el Gobernador electo de Guanajuato y los recién estrenados gobernadores de San Luis Potosí (pasó al consulado en los Ángeles) y de Michoacán. El Gobernador, por licencia de hecho renuncia, y la Gobernadora, por renuncia convertida en licencia, de Yucatán, el Gobernador interino de San Luis Potosí, por renuncia, y los gobernadores de Jalisco y Michoacán, al igual que el interino de Chiapas, por licencia, fueron sustituidos.

Durante el periodo presidencial de Ernesto Zedillo Ponce de León dejaron de ser gobernadores, por licencia, los del Estado de México (Secretario de Gobernación), Guerrero (¡licencia definitiva!), Nuevo León, Hidalgo (Subsecretario de Seguridad Pública en Gobernación), dos en Chiapas y en Morelos. En el sexenio 2000-2006, el Gobernador de Nuevo León fue nombrado titular de la Secretaría de Economía y el de Aguascalientes Subsecretario en la de Gobernación.

Además de su designación y permanencia también del apoyo presidencial han dependido las posibilidades de actuación de los gobernadores. En la práctica son servidores del jefe de las instituciones nacionales al estar supeditados a las participaciones federales. La percepción de este fenómeno centralizador condujo a la reforma de la Constitución de Yucatán para que la designación de su Gobernador cuente con el Presidente de la República por seis años. También la de Chiapas se modificó con idéntico propósito en 1988, reforma derogada con motivo de los acontecimientos de 1994. En igual sentido se manifestó el Gobernador interino de Guanajuato, producto de la concertación, y propuso designar, en lugar de un Gobernador sustituto, a uno por seis años. Tal propuesta es ya norma constitucional.

Las atribuciones jurídicas del Presidente de la República y sobre todo las de hecho facilitan el control político y la subordinación económica de los estados. Entre otras, la ya citada facultad de nombramiento que le permite invitar a gobernadores o funcionarios estatales, cuyo sueño más caro es ser

trativas con competencia decisoria en un determinado espacio territorial y sujetas al control jerárquico de la autoridad central que las crea. Por lo tanto la administración central y las personas morales públicas pueden desconcentrarse; la administración estatal y la municipal también. La desconcentración es una modalidad de la organización para facilitar y acercar la decisión o los servicios al habitante del país, quien gracias a ella los obtendrá en forma expedita, mejor informada, más justa y menos onerosa. Con iguales ventajas el habitante podrá ejercer sus derechos.

Desde los albores de nuestra independencia Simón Tadeo Ortiz de Ayala, en 1822, propuso desconcentrar la administración nacional y la de la ciudad de México. En consideración a que "la subdivisión... es un objeto del mayor interés, tanto para la mejor administración y progresos, como para el sostenimiento de la tranquilidad interior y exterior..., los puntos (distantes)... exigen a la vez una administración sistematizada, uniforme y eficaz, que partiendo de un solo punto céntrico no se entrabe", mediante agentes de la administración nacional establecidos en tales puntos.<sup>44</sup>

Por su parte el doctor José María Luis Mora fijó desde 1827, en la exposición de motivos de la Constitución del Estado de México, los objetivos de la desconcentración administrativa: "Casi todas las leyes... han conspirado a la unidad de la división del territorio; así que ya no se advierte aquella monstruosa heterogeneidad que hacía tan difícil y complicada la administración de los diversos ramos puestos a cargo del gobierno. La división política ha sido la base de todas las demás. Las autoridades, tribunales y oficinas superiores tienen su asiento en el lugar de la residencia de los supremos poderes del Estado; en cada cabecera de distrito existe un jefe político con la denominación de prefecto, un administrador de rentas y un tribunal de apelación que ejerce sus funciones precisamente en el mismo territorio; otro tanto sucede en los partidos con los subprefectos, jueces de primera instancia y administradores subalternos,

44 Chanes Nieto, José, *Uno de los primeros teóricos del México Independiente: Simón Tadeo Ortiz Ayala*, Cuaderno 1, Serie: Histórica, Centro de Investigaciones en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, p. 39.

y en las municipalidades con los ayuntamientos y receptorías. Por la Ley Orgánica se formaron los distritos *evitándose a los pueblos y particulares con tan saludable medida la imponderable molestia de ocurrir a la capital, con pérdida de sus intereses y abandono de sus familias, en solicitud de la autoridad que debe aproximarse a ellos*".<sup>45</sup>

Los beneficios de la desconcentración han sido magros. En la mayoría de las instituciones, centrales o descentralizadas, ha habido una ficción de desconcentración y sólo se crean meras oficialías de partes, unidades destinadas a recibir y enviar al centro los papeles, solicitudes o proyectos; la administración central continúa tomando las decisiones.

Tratándose de la desconcentración en el orden federal es preciso vencer resistencias de los funcionarios centrales, los que están en la capital de la República. Muchos creen tener poder sólo si firman, por ello multiplican los controles meramente *firmales*, porque de hecho la decisión ha sido sugerida o condicionada por el organismo descentralizado, por la unidad desconcentrada o por el funcionario al cual se le han delegado las atribuciones. El resultado es el cúmulo de documentos para firma del funcionario central o del superior jerárquico, ignorante a menudo de lo que está haciendo. Es impostergable vencer a quienes consideran que únicamente se hacen bien las cosas cuando ejercen el poder de la *firma* y normalmente ocurre lo contrario: se realizan mal y lentamente.

Pero también es imprescindible derrotar la tendencia del órgano desconcentrado de excederse en sus atribuciones. El órgano central, en la desconcentración administrativa, conserva facultades para fijar la política, las normas y los criterios, planear las actividades y supervisar la ejecución. Mas puede surgir la tentación en el órgano desconcentrado de fijar sus objetivos, determinar las políticas, las normas y los criterios de aplicación, en suma la de desconocer la indispensable unidad institucional.

45 Mora, José María Luis, *Obras Completas, Vol. II, Obras Políticas*, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, Secretaría de Educación Pública, México, 1986, pp. 208-209.

El fortalecimiento de las unidades desconcentradas de las instituciones federales implica hacerlo con el personal requerido y no simplemente trasladarlo con el propósito de descongestionar a la ciudad de México o acatar formalmente las disposiciones en tal sentido. Sería absurdo proceder de esta manera. Supongamos que fueran transferidos 300 choferes y sólo existen 3 vehículos, su número sería desproporcionado y únicamente pondría de manifiesto la falta de imaginación, la irresponsabilidad o la incapacidad de los servidores públicos.

La descentralización de atribuciones a los estados y municipios y la desconcentración de la administración federal, son soluciones para los problemas derivados de la centralización y debe prevenirse la manera de ejecutarlas eficazmente. No se trata de trasladar personal de inmediato sin tener, por ejemplo, siquiera un lugar para vivir o un quehacer útil. Después de los sismos de 1985 hubo personas trasladadas a los estados que además de carecer de un sitio para dormir tampoco sabían en qué consistiría su trabajo; por ende, prefirieron regresar y seguramente no aceptarán de nueva cuenta irse, aunque esto sea racional y esté perfectamente preparado. Excélsior, el 11 de julio de 1986, informó que habían renunciado "296 empleados que la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicas envió a La Paz, su desconcentración fue un fracaso; casi la mitad del sueldo se destinó para el pago de rentas" y precisaba que "cada día renuncia un trabajador, pues los problemas de adaptación continúan y de persistir esta situación se considera que en dos meses no quedará ninguno de los que vinieron a este puerto por la desconcentración de dicha secretaría".

También existieron casos de integración de los servidores públicos y de sus familias; se adaptaron y quedaron satisfechos con sus labores, consecuentemente permanecieron en su nuevo domicilio. Pero no debe correrse el riesgo, al tomar estas medidas, de que algunos regresen por haber sido expulsados o por inconformidad. Debe reflexionarse sobre lo anterior para determinar las providencias que lo impidan y ponerlas en práctica. Muchas personas gracias a la descentralización política o a la desconcentración y reubicación administrativas, pueden volver a su lugar de origen y desempeñar un trabajo necesario. Pero otras las han considerado como una buena oportunidad de conocer al país

o de obtener viáticos, para regresar de inmediato. Hubo abusos y excesos. Lamentablemente sigue habiéndolos.

Los fenómenos indicados se habían planteado desde 1975 cuando se decidió el traslado del Instituto Mexicano del Café a Xalapa. Los problemas ya se han vivido y se han señalado las soluciones.

Para realizar la descentralización política, la desconcentración o la reubicación administrativas, se requiere el convencimiento de los servidores públicos y la colaboración de los gobiernos y fundamentalmente de los habitantes de los estados, que son los que van a recibir actividades y personas; para el buen éxito se precisa preparar tanto a los que llegan como a los que reciben. En algunos casos quienes se trasladan a los estados han sido acogidos con desconfianza, no les han querido arrendar habitaciones por ser fuereños y sólo se alquila a los conocidos. Estamos en presencia de usos y costumbres muy respetables, pero que deben adaptarse para favorecer tales medidas, mediante la asimilación con fraternidad de quienes se desplazan. Igualmente, tratándose de los servidores públicos, deben prevenirse las tareas a realizar, las prestaciones que deben percibir, las posibilidades de habitación y de instalaciones de toda índole requeridas. No existe ninguna ciudad con capacidad para alojar a diez mil o quince mil personas de inmediato.

En toda decisión política es preciso tener en cuenta a las personas a quienes se dirige. Siempre deben estar consideradas para evitar su fracaso. Los seres humanos tenemos convicciones, proyectos, hábitos, que deben ser respetados para hacer realidad la decisión política.

#### 4. DELEGACIÓN DE FACULTADES

Por la delegación de facultades o funciones el superior jerárquico transfiere a un subalterno una o algunas de ellas. Para su procedencia se requiere una disposición jurídica que la autorice debidamente publicada. Siempre es parcial y revocable en todo tiempo, por ende, el delegante puede tomar la decisión o realizar el acto antes de la intervención del delegado.

En la delegación no hay cesión de la competencia ni traslado de la responsabilidad del funcionario delegante al delegado, que en ningún caso adquieren

la titularidad de la atribución, la cual sólo puede ejercer en los términos en que haya sido acordada la delegación. La estructura orgánica permanece sin alteración al igual que el sistema competencial, por consiguiente puede haber delegación de facultades en la centralización, en la descentralización y en la desconcentración administrativas.

##### 5. REUBICACIÓN ADMINISTRATIVA

La boga a partir de los años ochenta estriba en confundir la mera reubicación o cambio de sede con la descentralización o desconcentración de las instituciones, no obstante que únicamente implica un traslado físico de las mismas, de la ciudad de México a algún estado, sin ningún cambio en la organización de carácter administrativo. Es un fenómeno puramente de descongestionamiento. En algunos casos corrige graves aberraciones, favorecidas por nuestras deficiencias educativas; para evitarlas debemos formar y capacitar a nuestros funcionarios y cuadros políticos.

Por ejemplo, la Comisión del Balsas se radicó en el Distrito Federal, en el Río Churubusco, con palpable confusión de los ríos por los funcionarios encargados de su establecimiento. En el fondo, al lado de la ignorancia geográfica, hay el ánimo de avecindarse en la ciudad federal para estar cerca de los centros de decisión; muchas veces con descuido y desatención de las labores en el sitio en que deben realizarse. En los casos en que la función, el servicio o la actividad a cargo de la institución están destinados a los estados, deben reubicarse fuera del Distrito Federal. En todos los países del mundo la administración central debe estar en la capital del país, en la sede de los poderes nacionales, en virtud de la necesaria intercomunicación entre las instituciones que la integran y por su dependencia del gobierno, su participación en la elaboración de planes y programas, en decisiones que es conveniente y necesario se tomen en conjunto; dispersarlas en todo el país dificultaría la toma de decisiones con graves perjuicios para los habitantes, la elaboración de planes y programas, el apoyo de sus colaboradores al titular del ejecutivo federal y la coordinación de éste sobre ellas.

En muchos casos, habría además un desmembramiento de la institución si sus unidades se avecindaran en diferentes zonas del país, con grave menoscabo del servicio que prestan y de la toma oportuna de decisiones. Si una secretaría se estableciera en cinco o seis ciudades del país o en una sola, pero las secretarías conexas, las requeridas para cumplir una atribución, para poder configurar la decisión que demande el habitante, estuviesen lejanas, lo obligarían a desplazarse a diversos lugares para cumplir sus obligaciones, obtener un servicio o exigir sus derechos.

Lo pertinente es descentralizar políticamente, transfiriendo atribuciones e instituciones con vocación local a estados y municipios, o desconcentrar, incrementando las facultades de las unidades que las instituciones federales tienen establecidas en el país. El personal necesario en la capital de México, de esa manera, sería mínimo. Por ejemplo, tratándose de la Secretaría de Marina, mencionada como una de las que deberían reubicarse fuera de la ciudad sede de los poderes de la Unión, nadie propone salga su titular, pero sí los marineros, cuyos servicios deben ser prestados en los barcos, en los puertos, no en la capital de la República que carece de mar y aun de ríos, sólo conserva los lagos de Chapultepec y Xochimilco, en éste se encuentran marineros.

Debemos pugnar porque los servicios se presten cercana y justamente, con conocimiento de la circunstancia y realidad de cada una de las partes del territorio nacional.

Bien aplicada y fortalecida la descentralización política, perfectamente ejecutada la desconcentración administrativa, el aparato central tendría un número exiguo de servidores, sin considerar a los docentes, porque la educación exige que los maestros estén donde se encuentran los alumnos y sería absurdo trasladarlos con todo y profesores a otro lado. Lo mismo ocurre con quienes trabajan en el Gobierno del Distrito Federal que en éste deben prestar sus servicios. Con la aplicación efectiva de tales medidas, la administración central con pocos servidores podría cumplir eficazmente su vocación: planear, fijar políticas, normas y criterios, supervisar la ejecución. Las decisiones para los casos concretos se deben tomar por los órganos desconcentrados y las que tengan un carácter local por las entidades federativas o los municipios.

En el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y de los partidos políticos nacionales, se asientan las más importantes actividades, instituciones y sociedades públicas y privadas del país. Igualmente se encuentran los principales museos, bibliotecas, centros de educación superior y de investigación, editoriales, teatros, estudios cinematográficos, de radio y de televisión. Si actualmente los problemas son angustiosos, casi de sobrevivencia, estos serán mayores en la medida que continúe tal concentración de actividades y la consiguiente de población; para prevenirlos deben aumentarse y cumplirse las medidas descentralizadoras de la vida nacional.

¿Cuáles deben ser las medidas para descentralizar la vida nacional? La primera, la más trascendental, es fortalecer nuestra opción política fundamental federalista, transfiriendo atribuciones e instituciones y, en consecuencia, recursos, personal y fuentes de ingreso a las entidades federativas y también a los municipios, es decir, descentralizando políticamente al país.

En consecuencia, es preciso también fomentar cada vez más la participación democrática de toda la población, para impedir se concentre necesariamente cada decisión política en el Distrito Federal. La decisión política en materia estatal y municipal debe tomarse cabalmente en todos los casos en las entidades federativas y en los municipios.

Asimismo se puede y se debe desconcentrar la administración federal. Es preciso acercar la decisión de ésta al habitante por conducto de las unidades establecidas en todo el territorio nacional, con facultades decisorias no con labores de buzón como muchas veces ocurre, en tanto simplemente se depositan en ellas las solicitudes y se envían a la ciudad de México para que en definitiva siempre resuelvan las autoridades del centro. Es difícil el tránsito hacia la desconcentración, pero debe proseguirse por esta vía. Igualmente debe persistirse en la reubicación de las instituciones federales cuya actividad principal se ejecuta en los estados.

La administración es un fenómeno humano, como la política, por ende se debe considerar siempre a las personas a quienes va dirigida, conocerlas profundamente y respetarlas. Esto puede garantizar el éxito de todas estas medidas.

No es fácil alcanzarlo. Si no hubiera obstáculos contaríamos con una eficaz desconcentración, una cabal descentralización política, estados autónomos y municipios libres. Los requerimientos y las condiciones se transforman y los remedios deben darles respuesta. No sólo nuestro país está luchando por descentralizar la vida nacional, también lo hacen, entre otros, Suecia, Francia, España, Italia, Estados Unidos o Inglaterra. Es un imperativo para todos los países. ¿Por qué?, porque han cambiado las circunstancias y las condiciones, ahora es claro que las demandas sociales son más fáciles de satisfacer creando múltiples centros de impulso económico, cultural, político o administrativo, que por uno solo. Se ha despertado la conciencia mundial; la hay en nuestro país.

Los siniestros de septiembre de 1985 obligaron por algún tiempo a buscar soluciones para la macrocefalia del Distrito Federal. Fortalecer a los estados y a los municipios, hacer realidad la forma de estado federal era y es la solución. Los estados aparecieron desde los albores de nuestra independencia y los municipios siglos antes. En 1824 la forma de estado federal quedó consagrada en la Constitución, desde entonces, descontando los periodos abiertamente centralistas, tenemos la esperanza de que algún día se cumpla, como tantas de sus disposiciones. En lugar de conmemorarla, deberíamos acatarla realmente. Hasta hoy nos hemos conformado con festejarla cada 5 de febrero en lugar de cumplirla cotidianamente, si la hubiésemos respetado efectivamente no necesitaríamos vivificar instituciones fundamentales, decisiones expresamente establecidas en ella, que deberían tener una vigencia secular.

La administración federal está sorprendida por sus rendimientos decrecientes, debidos, entre otras causas: a la amplia gama de atribuciones que han venido asumiendo de hecho o por reforma constitucional, *federalizando* facultades con quebranto de la competencia de los estados; a los recursos destinados a gasto corriente desproporcionados frente a los de inversión; a su complejidad orgánica y funcional creciente. En virtud de los resultados decrecientes, de su ineficacia cada día mayor, se ha buscado —afortunadamente en este caso la técnica coincide con la política— por vía de un imperativo técnico llegar a la realización de una opción política y por tanto establecer auténticamente un Estado federal en nuestro país.

Las oficinas federales están sumergidas en sus gruesos expedientes; inundadas por lo accesorio no tienen tiempo de concebir y resolver lo esencial. Por mala organización e incapacidad, la administración se centraliza y queda prisionera de la rutina, absorbe todos los asuntos y todos los detalles, desposee a las entidades y a los municipios de sus facultades. Queriendo ocuparse de todo, la administración federal termina por hacer poco y por dirigir menos, se contenta con hacer frente a las urgencias y multiplicar las organizaciones para disimular las deficiencias.

Desde hace mucho se reconoce que vivimos un centralismo real y un federalismo teórico. El centralismo es cada día más ineficaz y se ha revertido contra las autoridades federales, impidiéndoles cumplir adecuadamente las atribuciones que hasta hoy tienen y las que puedan adquirir en el futuro si continúa la centralización. En consecuencia es impostergable dar vida e impulso a los estados y a los municipios.

Una vez más el promotor es el centro. Éste se desahoga desconcentrándose o descentralizando mediante la creación de personas morales públicas, mientras se posterga la afirmación del régimen federal y la reivindicación por parte de los estados. La descentralización política sólo es posible con la voluntad firme, resuelta y persistente de las entidades federativas.

En un auténtico Estado federal deberíamos hablar de reivindicación y la exigencia o las medidas no deberían partir del centro, sino de las entidades o de los municipios para ampliar su ámbito competencial. Mientras falte una verdadera actitud reivindicatoria, el fortalecimiento de estados y municipios será un acto voluntario de la autoridad federal y dependerá su mayor o menor aplicación y extensión de quien sea depositario del poder ejecutivo federal.

Para la vigencia de la forma de Estado federal, con amplia capacidad de acción de las entidades federativas y de los municipios, se precisa además el eficaz cumplimiento de sus competencias. Deben manifestar con actos concretos su voluntad y capacidad para asumir amplias responsabilidades. La práctica ha sido dejar la resolución de sus asuntos o la prestación de los servicios a su cargo a particulares o a organismos federales, por la vía de la concesión o del convenio. Por pereza muchas veces, prefieren sean despachos privados, en ocasiones extranjeros, lo que es todavía más grave quienes elaboren planes,

programas, iniciativas de ley y soluciones a sus problemas, o presten los servicios a su cargo, así no se mortifican, desempeñan simplemente la función de cajeros, recaudan o reciben los recursos a fin de transferirlos a otros. Tal práctica les permite evadir complicaciones de orden administrativo y la responsabilidad consiguiente de mejorar sus gobiernos y administraciones.

En este primer aspecto de la descentralización, la de orden político, se necesita, siendo realistas, la voluntad política central, la del ejecutivo de la Unión, pero fundamentalmente la voluntad reivindicadora de las entidades federativas y de los municipios, si ésta no se manifiesta, aunque exista la decisión política de la autoridad central de devolver o transferir atribuciones, instituciones y recursos a las entidades y municipios, éstos no las aceptarían y volverían, con mayor peso, de nueva cuenta al ámbito federal, como ocurrió con la función social educativa en 1921. En diciembre de 2001 los gobernadores de Guerrero, Oaxaca y Tlaxcala anunciaron su decisión de devolver al ámbito federal los servicios de educación básica por considerar injusta la distribución de los recursos federales para prestarlos.

La descentralización política no conlleva la creación de ningún empleo o el incremento en las erogaciones, ni tampoco la superposición de organismos. Se transmite el poder, las decisiones o las instituciones, pero también a los servidores que las tenían a su cargo, así como los recursos financieros y materiales correspondientes.

Las manifestaciones o expresiones de capacidad y de vitalidad locales pueden fomentarse, propiciarse, estimularse, pero no crearse artificialmente o inventarse. En consecuencia, los requerimientos de descentralización no son idénticos y no son viables las fórmulas exclusivamente técnicas y casi automáticas de cesión, dádiva o devolución de atribuciones. La descentralización real, no meramente formal o decidida unilateralmente por el centro, lo que es su negación, debe ser una respuesta, una correspondencia, una reciprocidad, un reconocimiento a las características de los estados y de los municipios; máxime en una sociedad contrastada, diversa, plural, como la nuestra. Habrá diversos grados y ritmos de descentralización en función de ellas. Pero será inadmisibles dejar la determinación de las capacidades locales a juicios subjetivos de funcionarios federales.



Tendrá que instrumentarse con mayor precisión el sistema de responsabilidades y los mecanismos políticos y administrativos que aseguren la unidad de la nación y garanticen la ausencia de fracturas en la misma. Esto implica que a una mayor responsabilidad de las autoridades estatales y municipales corresponde un incremento en los medios para exigírsela en el ámbito también local y no centralizar de nueva cuenta por la vía del sistema de responsabilidades.

Cómo, cuándo, qué y cuánto descentralizar se determina políticamente y no administrativamente. Esto, desde luego, no impide una acción que prepare, suscite, anime y dote de posibilidades concretas a las comunidades parciales y a sus gobiernos para que asuman con efectividad tareas nuevas y adicionales, no se contraponen a una acción redistribuidora de recursos de todo orden, ya sea del gobierno federal respecto a los estados y municipios, o de los estados por lo que toca a los últimos.

En los múltiples casos de colaboración y de facultades para cuyo ejercicio concurren autoridades federales y locales debe haber expresión de una recíproca confianza y apoyos. Así se motivará ampliamente la voluntad participativa y de respaldo de las comunidades locales, además que se fincará un desarrollo más plural y una múltiple distribución del poder y de la riqueza.

El gobierno nacional, con los recursos de todo tipo a su disposición, y sin menoscabo del plan y programas nacionales de desarrollo, puede enmarcar las decisiones económicas y de gasto público locales libremente tomadas. Una planeación democrática asegura la unidad nacional en el esfuerzo fundamental, pero permite y es capaz de adecuarse a las decisiones locales autónomas.

La descentralización propiamente administrativa, que atribuye funciones a organismos con personalidad, patrimonio y capacidad operativa autónomos, no origina un poder propio. Cuando es el caso de los organismos institucionales con poder propio, político, como son los estados y municipios, el reconocimiento y manifestación de respeto de tal poder y de su justificación, legitimación y capacidades tienen como consecuencia una descentralización política, de atribuciones de gobierno y administración, que se centralizaron o no pudieron descentralizarse anteriormente. En consecuencia se reconoce, con la descentralización política, que esos órganos de poder están en aptitud de crear,

proponer y actuar formas de organización para servir a sus habitantes, así como que su administración tiene la capacidad para dar respuestas a los problemas propios de la comunidad en que actúan.

La competencia genérica corresponde a los estados miembros y la expresa a los órganos federales (artículo 124 constitucional). La competencia genérica de los estados está limitada, además de las facultades expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales, por las prohibiciones absolutas contenidas en el artículo 117 de la misma Norma Suprema y por las relativas de su precepto 118, en tanto los estados pueden ejercerlas mediante consentimiento del Congreso de la Unión.

Las competencias, tanto de los órganos federales como de los estatales, son legislativas, administrativas y judiciales. Existen materias mixtas que ponen en juego ambas competencias, federal y estatal, y aun la municipal, tal es el caso de la seguridad pública. En algunos casos la ley federal establece las disposiciones fundamentales y las normas de aplicación corresponden a las entidades federativas, tal ocurre, por ejemplo, tratándose de la función social educativa, de los asentamientos humanos y de la guardia nacional de los estados. En otros existe participación de los estados, como en materia agraria, y de éstos y los municipios, verbigracia tratándose de culto religioso y disciplina externa. En algunos más prestan los estados servicios administrativos a las autoridades federales, como sucede en materia de capacitación y adiestramiento de los trabajadores y de seguridad e higiene en los centros de trabajo cuando se trata de ramas o actividades de jurisdicción local.

En suma, los estados, al lado de sus facultades reservadas, exclusivas, deben ejecutar leyes federales, participar en el ejercicio de atribuciones federales, actuar a nombre de las autoridades federales o como auxiliares de éstas.

Es preciso, en consecuencia, a partir del principio constitucional que atribuye competencia expresa a las autoridades federales y genérica a los estados, replantear el sistema competencial actual, a la luz de las necesidades presentes, como parte de la descentralización política, en el entendido que la distribución y la redistribución de competencias entre los gobiernos y sus administraciones es un proceso permanente. Es imposible determinar de una vez y para siempre los ámbitos de competencia del gobierno federal, el de los estados y el de los

municipios; de ahí la solución constitucional que hace de la competencia estatal la regla y de la federal la excepción.

Por tanto, podría ensayarse la elaboración de algunos criterios, a partir del sistema constitucional, para determinar las atribuciones que deben permanecer en la administración federal, entre otras, estarían; a) las relativas a la salvaguarda de la soberanía de la nación y la representación de la misma; b) las vinculadas al desarrollo nacional, a la dirección de la economía y a la eliminación de desequilibrios entre regiones (verbigracia; planeación, comercio exterior, banca, crédito, moneda); c) las destinadas a la realización de obras de gran magnitud para incrementar la infraestructura del desarrollo; d) las que permitan la prestación de servicios comunes a toda la República o se refieran a bienes de interés nacional; e) las referidas a energéticos y las normativas para la explotación mediante concesión de recursos nacionales; f) las que comprendan a dos o más entidades federativas sin que sea posible separarlas o asociar a éstas; g) las que regulan los medios de comunicación masiva; h) las que satisfagan necesidades de la propia administración federal.

En consecuencia, la administración federal puede descentralizarse políticamente al transferir competencias, instituciones o recursos a estados y municipios e incrementar la participación de los mismos en decisiones federales que les atañen, mediante:

- a) La atribución de funciones a las entidades federativas que legalmente corresponden a la administración federal o que ésta ha ido asumiendo, verbigracia parques nacionales, zonas áridas, bibliotecas, regulación de la tenencia de la tierra, cultura física y deporte, construcción de escuelas.
- b) Leyes generales y federales cuya aplicación quede a cargo de los estados o de los municipios, como ya sucede por ejemplo en materia de asentamientos humanos, entre otros casos estarían la salvaguarda del patrimonio cultural de la nación o del ambiente, la capacitación y el adiestramiento de trabajadores, la seguridad e higiene en el trabajo, la vivienda, la protección del consumidor.

- c) La institucionalización de la participación de los estados y municipios en el sistema nacional de planeación democrática y la de los municipios en la estatal, al igual que en los programas federales a realizarse en ellos, tanto en su elaboración como en su ejecución y evaluación.
- d) La cesión total o parcial de organismos descentralizados, empresas de participación estatal o fideicomisos públicos, con vocación local, a estados y municipios, por ejemplo los forestales, los turísticos, los mineros, los de fomento, los centros de investigación y los de integración juvenil, lo que coadyuvaría a su eficaz desempeño.
- e) La incorporación de estados y municipios como accionistas o miembros de los órganos directivos de las personas morales públicas federales que actúan en su territorio.
- f) La transmisión a estados y municipios de acciones, en poder del gobierno federal, de empresas privadas que operan o se encuentran domiciliadas en su territorio.
- g) El establecimiento de obligaciones para los estados en la Constitución.
- h) La definición legal de las atribuciones que de hecho asumen las autoridades federales, tales como las relativas a la cultura, recreación o aspectos agropecuarios.
- i) La redistribución de las facultades fiscales, de la función social educativa y la de la salud.
- j) La transferencia, en todo caso, de los recursos que para ellas dispone la administración federal y de las fuentes de ingreso que garanticen su cumplimiento en el futuro.
- k) Fundamentalmente, la eliminación de todas las tendencias centralizadoras, pues mientras perduren, el federalismo, la descentralización de la vida nacional y la sociedad igualitaria, serán en la mayoría de sus manifestaciones meras expectativas sin posibilidad de realización.

En suma, para ampliar el ámbito competencial de estados y municipios, transfiriéndoles atribuciones e instituciones federales con vocación local y los recursos de toda índole que para ellas dispone la administración nacional, se necesita:

1. Revisar permanentemente el marco normativo para determinar los ámbitos competenciales federal, estatales y municipales acordes con los requerimientos sucesivos que el país presente.
2. Analizar cada una de las atribuciones de la administración federal y determinar la conveniencia de que sean cumplidas por las administraciones estatales o por las municipales.
3. Cada atribución o institución transferida implica la de los recursos materiales y el personal respectivo o aumentar proporcionalmente las participaciones en ingresos federales de estados y municipios.
4. Incrementar la capacidad administrativa de las entidades federativas y municipios para garantizar su eficaz desempeño.
5. Elaborar un programa de transferencia por sectores de actividad con la colaboración de las autoridades de estados y municipios, así como la de sus habitantes, mediante la consulta popular, particularmente respecto a educación, cultura, recreación, turismo, salud, agricultura y ganadería, conservación del ambiente y de los recursos naturales, vivienda, abasto, industria y protección al consumidor.

La también llamada descentralización, pero referida a la desconcentración, se presenta en todos los ámbitos y formas de administración, para coadyuvar efectivamente a una mejor toma de decisiones, más cercana al administrado, individualizada al considerar las diferencias y las particularidades de las personas y regiones, y sin generalizar desde un centro que desconoce las características existentes en un territorio tan complejo, vasto y diferenciado como el nuestro. Para que exista desconcentración ésta debe ser de decisiones, es decir,

atribuir a la unidad desconcentrada facultades para decidir y simultáneamente otorgarle los recursos materiales y financieros y el personal competente, mismos que estaban destinados para ejercerlas por el órgano central que se desconcentra.

Las administraciones centrales no deben ejecutar ni decidir los casos concretos, particulares; su función es definir las políticas, los criterios y las normas, vigilar su cumplimiento, planear y programar políticamente y dejar que sus unidades desconcentradas asuman las responsabilidades ejecutivas y participen en la definición de objetivos, políticas, normas, criterios, planes y programas.

La concurrencia en la ciudad de México de las instituciones y decisiones federales implica congestión y lentitud en los trámites, desgaste innecesario e improductividad del esfuerzo humano, así como disminución de la calidad y oportunidad de los servicios.

La desconcentración de la administración federal, mediante el establecimiento de unidades de ésta en los estados, con facultades decisorias y recursos suficientes, permite a los ciudadanos, en su lugar de origen, atender sus asuntos, recibir un servicio, ejercer un derecho o cumplir con sus obligaciones, en forma más cercana, expedita, justa, individualizada, concreta, tomando en cuenta las características de la entidad o de la región. Para que así sea se requiere:

1. Determinar las atribuciones que deberán cumplir las unidades administrativas establecidas en las entidades federativas.
2. Respetar la división política del país y sólo cuando las actividades a realizar lo justifiquen se seguirá una regional.
3. Atribuir efectivamente servicios y decisiones, no meros trámites.
4. Mejorar la planeación, programación y coordinación de los órganos centrales respecto de los desconcentrados y de éstos entre sí, al igual que las normas, políticas y criterios que deberán seguir y los instrumentos para evaluarlos e introducir, en su caso, los correctivos oportunamente.

5. Desconcentrar decisiones y servicios completos respecto a cada institución y a la administración en su conjunto.
6. Evitar transferir los vicios, ineficacias y rutinas de la administración central.
7. Mantener la unidad del órgano desconcentrado. Debe evitarse el fraccionamiento del órgano desconcentrado al reproducir en él la organización central. La ausencia de un responsable único del órgano desconcentrado se presenta si las unidades que integran los órganos centrales, al persistir una concepción feudal de la actividad administrativa, desean tener cada una su representante, en lugar de uno común de la institución. Reproducir la organización central multiplica innecesariamente los órganos, dificultad de coordinación, rompe la unidad, impide establecer apoyos homogéneos y racionalizar el gasto público.
8. Otorgar a las unidades desconcentradas la disposición directa de los recursos materiales y financieros para cumplir sus funciones, así como la del personal, prefiriendo al establecido en el lugar en que actúen y a los que prestan sus servicios en el área metropolitana de la ciudad de México y deseen trasladarse fuera de la misma.
9. Autorizar a las unidades desconcentradas la celebración de contratos de arrendamiento o realizar adquisiciones y obras directamente, coadyuvando así a impulsar las actividades productivas y la ocupación en los estados.
10. Publicar las decisiones sobre desconcentración en el Diario Oficial de la Federación. Así los órganos centrales no podrán retomar la decisión desconcentrada, salvo que medie acuerdo también dado a conocer en el mismo, ni los órganos desconcentrados atribuirse funciones de las que carecen.

La concentración administrativa obedece en otros casos a la necesidad de dar respuesta a la población y a las actividades establecidas en la ciudad de México; en consecuencia, la transferencia, de éstas hacia las entidades favorecerá la de la administración.

También suele recurrirse a las expresiones descentralizar o desconcentrar, con el significado de descongestionar, es decir, de cambiar de domicilio a las instituciones y actividades concentradas en la ciudad federal. A pesar de los esfuerzos hechos en este sentido de 1970 a 1980, tan sólo se logró reducir en 0.90% la participación porcentual del Distrito Federal y el Estado de México en el producto interno bruto. En 1996, según informó el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, generaron el 34.1 del PIB. De conformidad con el XII Censo General de Población y Vivienda (2000) su participación es ya del 42 por ciento. Ha habido estímulos para que las actividades económicas se trasladen o establezcan fuera; sin embargo sobrevive la mayor concentración en la capital de la República y su área metropolitana, de conformidad con las cuentas nacionales.

En este orden de ideas se ha propuesto la reubicación de la administración federal. Algunos discurren, como solución para enfrentar la gran concentración de unidades administrativas en tal espacio, transferirlas a otras partes del país. En rigor la primera solución es fortalecer a los estados, transferirles atribuciones o devolverles las que han venido perdiendo por ejemplo en la materia agropecuaria o el turismo. La educación puede restituirse igualmente; la Constitución es flexible al distribuir el ejercicio de la función educativa entre los tres ámbitos gubernamentales: el federal, estatal y municipal. La actual distribución puede modificarse para ampliar la competencia de los estados y los municipios, de esta manera disminuirá el aparato federal del denominado sector educativo. La Ley General de Educación favorece esta tendencia.

Si se aplica efectivamente la desconcentración, el aparato central federal también se reducirá y quedará únicamente con el personal responsable para definir las políticas, planear y programar las actividades, preparar las normas necesarias para cumplirlas, prestar los servicios o ejecutar las obras, así como para supervisar su realización.

En nuestras opciones políticas fundamentales está una mejor solución que disgregar la administración central federal en todo el territorio; su dispersión produce incremento injustificado del gasto corriente, lentitud y sobre todo molestias y perjuicios para el destinatario de su acción. Podría llegarse al absurdo de que para la toma de una decisión o la obtención de un servicio, el

cumplimiento de una obligación o el ejercicio de un derecho, sería indispensable ir a varias ciudades, al estar las unidades centrales de una institución o las instituciones que deben intervenir ubicadas en diferentes entidades. La toma de decisión o la prestación de un servicio requieren en la mayoría de los casos la participación de varias unidades de una institución o aun de varias instituciones; mientras éstas no estén en el mismo sitio las dificultades se agudizan.

La reacción a este fenómeno deteriorante de la eficacia y justicia administrativas puede conducir a establecer también unidades en la ciudad de México, porque en ella existe la mayor demanda y porque es conveniente contar en un sólo lugar con todas las unidades o instituciones obligadas a intervenir; así aparecerán administraciones paralelas y se revertirá el descongestionamiento en contra de la propia administración central federal que, al tratar de reubicar, trasladar o cambiar de domicilio, terminará concentrándose todavía más, multiplicando sus unidades y fomentando la burocratización.

Los mismos o peores efectos negativos se observan con un cambio de domicilio a ciudades cercanas al área metropolitana, incluso formando ya parte de ella, como sería hacerlo a los estados de México, de Morelos o de Hidalgo. En este caso, además de favorecerse el crecimiento de la mancha urbana, no habrá descentralización, ni desconcentración, ni siquiera descongestionamiento, porque la mayoría de los servidores públicos permanecerán en la ciudad de México, demandarán y obtendrán transporte de ésta a su centro de trabajo; si éste se localiza en Cuernavaca, Pachuca o Toluca, el incremento de usuarios convertirá en ejes viales las carreteras ya de por sí congestionadas que conducen a ellas. Las instituciones proporcionarán autobuses para trasladar al personal y su jornada de trabajo se iniciará desde el momento que los aborden y concluirá al regresarlos. Algunos de sus servidores, por cansancio o por descubrir una oportunidad de acercarse, se establecerán en el camino y así se ampliará la mancha urbana.

El traslado de cualquiera institución de la administración central federal sería innecesario, si la forma de estado federal fuese real y la desconcentración efectiva. Igualmente es preciso tener presente que no es la burocracia la causa única de la concentración establecida en la ciudad de México; la administración

presta servicios o toma decisiones para personas que residen en ella o acuden para solicitarlos.

Si las actividades económicas, jurídicas, políticas y culturales continúan concentradas en el Distrito Federal y su área metropolitana, es imprescindible una administración para ellas; si no se descentralizan y desconcentran y lo hace sólo la administración habrá presiones para establecer un aparato administrativo que cercanamente tome las decisiones, preste los servicios o ejecute las obras exigidas por las actividades aquí asentadas.

El problema debe resolverse abarcando todas las actividades, incluyendo a las administrativas. De ahí lo insuficiente y en algunos casos inadecuado de la solución de moda: el descongestionamiento, el cambio de domicilio o la reubicación de la administración federal. Obviamente algunas instituciones nada tienen que hacer en la ciudad de México; su vocación no es actuar en ella. En estos casos es inaplazable la reubicación, en tanto las instituciones deben cumplir sus funciones en otras entidades y ningún sentido tiene su permanencia en la capital de la República. Este no es el caso del aparato de la administración central que requiere estar en intercomunicación entre sus instituciones y unidades para la elaboración de los planes nacionales, los programas sectoriales y anuales, sus presupuestos, las autorizaciones para su ejecución, su supervisión y control, los acuerdos presidenciales y múltiples ceremonias cívicas, deportivas o políticas a que cotidianamente deben asistir sus titulares y personal. De tal manera estarían obligados a viajar constantemente a la sede de los poderes federales, con descuido de sus tareas, o regresar a ella, si es que efectivamente se alejan; así la devolución sería hacia el centro y no hacia los estados.

Las personas forman parte de una comunidad porque esperan lograr gracias a esta organización la satisfacción de necesidades, la obtención de servicios o bienes indispensables; al efecto determinan los servicios o bienes que deben proporcionar las administraciones públicas.

Cuando las administraciones se vuelven ineficaces, buscará el ciudadano conseguir estos bienes o servicios de los sectores social o privado nacionales, o de otros países. Muchas veces se recurre al extranjero para adquirir satisfactores inexistentes o insuficientes en el interior o deficientemente proporcionados por

los sectores público, privado o social del país. La administración pública ha venido dejando espacios en la actividad económica que han sido llenados, en muchos casos con insuficiencia, por la inversión privada interna o la extranjera. Los bancos y las carreteras en manos de particulares son rescatados con recursos públicos. Altos Hornos, Protexa, Bufete Industrial y Dina, verbigracia, están en suspensión de pagos o en quiebra.

Ante el vacío administrativo los habitantes acuden a quien les provea los satisfactores. Cuando es ineficiente el servicio privado se exige pase al sector público o al social. Igualmente cuando el servicio es prestado con ineficacia por el sector público se pedirá su transferencia al privado o al social; así mismo cuando el sector social lo proporciona ineficazmente se solicitará pase al público o al privado.

En las entidades federativas, por ejemplo, ha habido peticiones para la *municipalización* del transporte. Pero si éste se *municipaliza* y los órganos públicos lo prestan ineficazmente, se exige se constituyan cooperativas, si se solicita su transferencia al sector social, o que vuelva al sector privado con la esperanza de recibir el servicio adecuadamente.

Al habitante le es indispensable contar con los servicios o los bienes para subsistir, alimentarse, disponer de habitación, educación, salud o seguridad, y con posibilidades de realización personal y recurrirá a quien se los proporcione con mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad. En este sentido se ha considerado que, al estar ausente el lucro, la administración pública proporciona bienes y servicios a un precio menor, con igual o mejor calidad y oportunidad que los sectores social o privado.

Más que un problema ideológico de reparto de atribuciones entre los órganos públicos —federales, estatales o municipales— o entre los sectores público, privado y social, es un problema de eficacia. Si el servicio se presta eficazmente por el sector privado, nadie solicitará que esta actividad sea pública, en caso contrario, como está ocurriendo con los bancos, con las carreteras y con los ingenios azucareros privatizados, habrá una presión para que lo sea. Si la actividad pública no se realiza con eficacia, con el costo, calidad y oportunidad exigidos por el ciudadano, se pedirá se transfiera a los particulares o a los grupos sociales organizados.

Los países valen por la calidad promedio, no por las excepciones. Lo que necesitamos en México es elevar la calidad promedio de las administraciones, de la educación o de los productos, el promedio de participación de todos los mexicanos, el promedio de bienestar también de todos y no vanagloriarnos de las élites culturales, económicas o administrativas. En este aspecto es más trascendente incrementar el promedio de eficacia de los municipios que el de la administración nacional. Las cadenas se rompen por lo más delgado, su fortaleza depende de que todos los eslabones tengan la misma calidad y la misma vitalidad. Los municipios son los eslabones más delgados de la administración mexicana, al vivificarlos se fortalecen las administraciones estatal y nacional.

No obstante, el ejercicio inadecuado de las atribuciones de los gobiernos de los estados o de los municipios para atender las necesidades de sus habitantes puede crear un vacío que los ciudadanos piden sea llenado por el federal. Así ocurrió con la educación que era competencia de los estados y los municipios, al suprimirse por disposición del Constituyente de 1916-1917 la Secretaría de Instrucción Pública en este último año y en 1921 por demanda popular se creó la Secretaría de Educación Pública pasando al ámbito federal.

Los anteriores ejemplos justifican la necesidad de reflexionar profundamente sobre las medidas adecuadas para perfeccionar nuestra democracia, las posibilidades de participación de los ciudadanos en las decisiones que les atañen, la autonomía de las entidades federativas, la libertad y las posibilidades de desarrollo de los municipios, pero también sobre la excelencia de los servicios que exige nuestra ciudadanía, sean prestados por órganos públicos, por empresarios privados o por organizaciones sociales.

Una mejor administración pública, una mejor gestión de los negocios privados y de los asuntos sociales, es una demanda de nuestra comunidad. Debemos responder con mejores administradores públicos, privados y sociales, sólo así se dará la respuesta que la comunidad espera, sólo así habrá soberanía nacional, autonomía estatal y libertad municipal, para hacer realidad el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo mexicano.

El ser humano es capaz de crear nuevos recursos, nuevas fuentes de energía, nuevas posibilidades de alimentación, nuevos tipos de cultivo, nuevas formas

de organización y participación. Debemos desarrollar nuestra capacidad de invención y de creación. El mexicano ha sido creativo y las generaciones actuales pueden y deben seguir siéndolo. A los mexicanos atañe resolver nuestros problemas, especialmente los de origen interno, con capacidad de innovación, de ejecutar las soluciones, de participar en su definición y en su realización. Pasar de las palabras a la acción, de los programas a su cumplimiento, de la preocupación a la ocupación, es el derrotero apropiado, infortunadamente, pocas veces emprendido.

Para vencer la centralización y propiciar la redistribución poblacional, debe repartirse el poder y mejorar la calidad de vida de todos los habitantes en cada centro de población del país. Las acciones en este sentido deben ser permanentes. El que lo sean no depende sólo de las autoridades, depende sobre todo de los ciudadanos que deben exigir y participar en el desarrollo de la entidad en que viven o nacieron, en dar impulso a sus municipios, en mejorar la vida en toda la nación.

La autoridad central, aunque quiera, no puede conocer todo el país ni decidir eficazmente la vida de 2,430 municipios (septiembre de 2002), desconocería sus problemas, su sentir, las soluciones, además de impedir sean sus habitantes quienes determinen el sentido de la acción pública. Esta es responsabilidad de los ciudadanos. Ser ciudadano significa asumir responsabilidades, no solamente derechos y es precisamente gracias al acatamiento de las responsabilidades que los derechos se conservan, de no haberlo desaparecen. El menoscabo de muchos derechos encuentra su origen en la ausencia de responsabilidad de los ciudadanos.

El perfeccionamiento de la forma de Estado federal será programa permanente si los mexicanos seguimos considerándola una opción política fundamental y actuamos de conformidad con ella. Si no es así, quedará únicamente en los textos de los discursos y en los preceptos de la Constitución; no será una realidad. Para que la Constitución sea efectiva requiere la práctica constante y sin alteración de sus preceptos por parte de las autoridades y de cada uno de los habitantes del país; sus preceptos nos obligan a ambos, no sólo a las autoridades. Tendemos a delegar la responsabilidad en ellas sin asumir las obligaciones que como ciudadanos nos corresponden. Hay que exigirselas a las auto-

ridades, por eso las exigimos; pero también hay que exigirnoslas a nosotros los ciudadanos.

Sólo con el desarrollo político fortaleceremos la capacidad y la dignidad de todos nuestros habitantes; sólo así seremos dueños y actores de nuestro destino y no personajes dirigidos con base en un libreto, guión u obra hechos por otros; sólo así construiremos un país a nuestra medida, acorde con sus circunstancias, sus características y nuestros deseos. Infortunadamente muchos continúan considerando, como el Marqués de Croix, que los mexicanos nacimos para callar y obedecer y no para inmiscuirnos en los altos asuntos del gobierno. Constitucionalmente tenemos la posibilidad no únicamente de inmiscuirnos sino de ser al mismo tiempo gobernantes, no sólo por conducto de nuestros representantes, sino de diferentes y nuevas posibilidades de participación. De nosotros depende esa participación y asumir la responsabilidad que implica la vida comunitaria. Participemos para hacer un México mejor y dejemos de ser súbditos que callan y obedecen, para ser ciudadanos que participan y dirigen.

Insisto una vez más, la solución no es difícil, sólo debemos desarraigar la simulación. Si seguimos simulando que somos un Estado federal y continuamos siendo uno unitario, sólo tendremos los inconvenientes de ambas formas de Estado sin sus ventajas. Es preciso decidirse; si permanece el centralismo, organicémonos eficientemente como Estado unitario; si somos un Estado federal, seamos congruentes y organicémonos eficazmente como tal; pero lo que seamos, seámoslo realmente.

Reitero como siempre: debemos desterrar la simulación, por ser ésta el principal obstáculo para el desarrollo y avance de nuestro país. Por la simulación el patrón hace como que paga y el trabajador hace como que trabaja; los profesores hacemos como que enseñamos y los alumnos hacen como que aprenden; la voluntad popular hace como que se expresa y los gobiernos hacen como que la atienden; los banqueros internacionales hacen como que nos prestan, nosotros hacemos como que les pagamos y como si entraran divisas al país; los aduaneros hacen como que impiden el contrabando y los contrabandistas hacen como si se impidiera para vender más caro; los autores hacen como que escriben y los lectores hacen como que leen, mientras que las bodegas están llenas de publicaciones y abundan los libros condensados, los audiolibros

y los programas que los platican; las orquestas hacen como que tocan, los directores hacen como que dirigen y los oyentes hacen como que escuchan; los toreros hacen como que lidian, los novillos hacen como si fueran toros y el público hace como si asistiera a una auténtica corrida; las autoridades hacen como que rehabilitan al delincuente y éste hace como que se readapta socialmente; la policía hace como que vigila, los delincuentes hacen como que están vigilados y los habitantes como si sus bienes y personas estuvieran garantizados, mientras la inseguridad priva por doquier; los servicios médicos hacen como que atienden y los enfermos como que se curan, mientras los cementerios resultan insuficientes; los agricultores, campesinos y ganaderos hacen como que producen y el pueblo como que come, escondiendo su desnutrición en estómagos abultados: la burocracia hace como que sirve, la administración hace como que funciona y los habitantes del país hacen como que están servidos aceptando la maquinaria pública para satisfacer sus demandas; autoridades y ciudadanos hacemos como que respetamos la Constitución y ésta es cada día más programa y menos norma; los medios hacen como que informan y la opinión pública hace como que está informada, mientras que el rumor, el chisme y los infundios proliferan; los estados hacen como que son autónomos y las autoridades federales hacen como que respetan su autonomía; los municipios hacen como si fueran libres y dependen de recursos presupuestales de los ámbitos federal y estatal.

Mientras no desterremos la simulación, no servirán los cambios de domicilio de las instituciones sin el de sus servidores, las desconcentraciones que terminan en meras oficialías de partes o las descentralizaciones hechas para hacer eficiente la centralización y no para redistribuir el poder.

El problema de fondo es de poder: unidad de poder o multiplicación del poder, autocracia o democracia, opciones muy sencillas de comprender por todos; es preciso optar entre el autoritarismo o la democracia, entre la centralización o la descentralización del poder. Si optamos por la democracia, se abrirán caminos no sólo para evitar el congestionamiento en la ciudad de México, sino para adquirir los habitantes del país la dignidad de ser autores de nuestro propio destino.

## CAPÍTULO V

### LA REFORMA DEL ESTADO Y EL TAMAÑO DE LA ADMINISTRACIÓN



*El mundo está loco, loco, loco*, filme dirigido por Stanley Kramer en los años sesenta y con frecuencia exhibido por televisión, tiene un título, retomado por otro de 2001, aplicable al tema de la reforma del Estado y, particularmente, al de la dimensión deseable de la administración pública.

En efecto, como reacción a las inconformidades cada día mayores provocadas por la crisis que desde hace años agobia a la mayoría de los habitantes de nuestro planeta, se ha enarbolado la reforma del Estado, mediante la reducción del aparato de gobierno y la transferencia de instituciones y funciones a los particulares, como panacea para resolver cualquier problema. Empequeñecer a la administración pública y engrandecer al sector privado, transferir tareas a los ciudadanos, sustituir las decisiones políticas fundamentales por otras, se convierten en la solución mágica para todo.

Desde hace tiempo vivimos en la nave de los locos: la Tierra. En ella se han embarcado los fundamentalismos religiosos, políticos y económicos, las secesiones, el terrorismo, los golpes de Estado, las guerras, el hambre, la delincuencia, la destrucción del ambiente y del patrimonio cultural, el racismo, el asesinato de los pobres en lugar del combate a la pobreza, la búsqueda de soluciones milagrosas en la era de la tecnología y de la ciencia, la incomunicación en la época del desenvolvimiento de los medios masivos y de las técnicas de información, la democracia sin el pueblo, la desigualdad, la injusticia, la frivolidad.

Como consecuencia del enloquecimiento mundial, mientras unos países se unen, otros son escenario de movimientos secesionistas. Mientras la guerra fría se da por terminada y en todos los frentes se aboga por la paz, cada día aumentan los lugares en que se dirimen conflictos con las armas vendidas por los

llamados por el *señor Presidente* y ser *promovidos* al ámbito federal; la de celebrar los llamados convenios de coordinación le posibilita determinar los programas, la organización y el funcionamiento de las administraciones estatales y municipales, así como restringir las atribuciones de ambas; la de disponer de las fuerzas armadas nacionales distribuidas en todo el territorio de los estados, cuyo desempeño puede llevar a considerar a los jefes de las zonas militares como vice-gobernadores, cogobernadores o gobernadores de hecho, de su actuación depende mantener la seguridad interior y la paz pública al haber desaparecido, no obstante estar prevista en la Constitución General, la guardia nacional; la de establecer unidades desconcentradas de las instituciones federales en los estados, cuya capacidad de acción, en múltiples casos mayor que la de las administraciones de éstos, las convierten en las impulsoras o entorpecedoras de su desenvolvimiento. Como resultado el titular del poder ejecutivo federal se ha convertido en la instancia suprema, muchas veces única, para resolver los problemas de las entidades federativas.

Las elecciones estatales y la organización de las mismas son calificadas y aun determinadas por el Tribunal Federal Electoral. También el carácter nacional de los partidos políticos acentúa la centralización política. Este fenómeno es antiguo y fue observado por el doctor Mora: "Los escoceses y yorquinos... anularon la federación por la violencia que hicieron a los estados y la necesidad imperiosa en que los pusieron de reconocerlos por centro único y exclusivo de la actividad política".<sup>41</sup>

Combatir tales manifestaciones capitalistas y deformadoras del régimen presidencial, devenido en presidencialista, implica acatar y perfeccionar la forma de Estado federal, es decir, la descentralización política establecida por nuestra Constitución. Las entidades, constitutivas de la federación, pueden darse su propio orden jurídico, y sus ciudadanos deben elegir sin interferencias a sus gobernantes para que respondan a sus requerimientos, necesidades, expectativas y aspiraciones. Pero para hacerlo plenamente necesitan también

41 Mora, José María Luis, "Revista Política de las diversas administraciones que la República Mexicana ha tenido hasta 1837", en *Obras Sueltas*, 2a. ed., Editorial Porrúa, S.A., México, 1963, p. 7.

competencias, recursos, personal capacitado y voluntad política de autoridades y habitantes. En consecuencia, el perfeccionamiento requerido no sólo es de naturaleza política; sin embargo, sin descentralización política no hay federación y será precaria o meramente engañosa la de otra índole. En muchísimos casos el habitante del país debe trasladarse a la capital de la República para ejercer sus derechos, cumplir sus obligaciones u obtener un servicio público o de los particulares, en tanto múltiples empresas privadas igualmente tienen su sede en la ciudad de México.

La descentralización ha sido, es y será seguramente un tema controvertido. Su concepto, alcance, contenido, ventajas e inconvenientes, estudiados desde antiguo, continuarán siendo debatidos. En el ámbito de la administración perduran las confusiones entre otras causas, por ignorarse el punto de vista político.

Descentralizar o centralizar es una de las decisiones políticas fundamentales y, como todas las de esta naturaleza, se justifica en tanto contribuya a la realización del proyecto de sociedad definido por la nación. Consecuentemente, la descentralización adquiere su pleno sentido en combinación con las restantes decisiones políticas constitutivas del país.

En México la descentralización política, como se ha reiterado, encuentra su origen en la forma de Estado consagrado en el texto constitucional: la federal. Con ella se pretende distribuir el poder en varios centros de decisión, respetar las particularidades regionales y contribuir al desarrollo armónico nacional. No obstante, el resultado ha sido la concentración del desarrollo nacional en pocas regiones del país. "Los datos disponibles indican que el Distrito Federal registró en la actualidad un índice de desarrollo similar al de las naciones que ocupan las posiciones 21 y 22 en la clasificación mundial, en tanto que Chiapas y Oaxaca tienen un índice semejante al de los países que se encuentran en los lugares 101 y 102".<sup>42</sup> Tres centros absorben la mayoría de las actividades de

42 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Diario Oficial de la Federación, 2ª Sección, Secretaría de Gobernación, México, 30 de mayo de 2001, p. 31.

toda índole: en primer lugar el Distrito Federal, seguido por Guadalajara y Monterrey, con sus respectivas áreas conurbadas. En ellos, según datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática radica el 25% de los habitantes del país, se genera el 47.8% del producto interno bruto nacional y se concentra una gran parte de los habitantes del país, obligando al crecimiento de la administración en los mismos para dar respuesta a la concentración de la población y de las actividades económicas, políticas, culturales, recreativas y jurídicas.

La centralización en la capital de la República produce rendimientos decrecientes en perjuicio de la nación al coadyuvar a la ineficiencia política, económica, jurídica y administrativa, así como a la desigualdad social y regional, con grave daño para el Distrito Federal y las demás entidades federativas, en detrimento de la calidad de la vida de los habitantes del país. Para paliarla se ha invocado, más que la política, la descentralización y la desconcentración administrativas.

El eficaz funcionamiento de las unidades desconcentradas de la administración federal, tratándose de la forma de Estado de este tipo, puede coadyuvar al debilitamiento de las entidades federativas, al limitar su capacidad y poder ante el peso de las delegaciones o de las representaciones de la administración nacional dentro de su territorio. Para evitarlo debe descentralizarse políticamente.

## 2. DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El término descentralización administrativa se utiliza de una manera prolija y muchas veces equivocada al referirse a fenómenos totalmente diferentes. Así, resumo, se califica como descentralización a la forma Estado federal, al municipio, a la creación de personas morales públicas, a la desconcentración, a la delegación de facultades y a una medida tendente a combatir el congestionamiento de actividades de toda índole en la ciudad de México, consistente en un mero cambio de domicilio o una reubicación física de instituciones federales, sin alterar los sistemas político y administrativo imperantes.

Constitucionalmente hay dos formas de organizar a la administración federal: centralizada y descentralizadamente, ambas a partir de un criterio territorial o desde un punto de vista funcional.

La administración se descentraliza territorialmente mediante la creación de entidades con competencia geográficamente determinada, sobre una fracción del territorio nacional, sujetas a controles diferentes a los jerárquicos y subordinadas al orden normativo nacional en todos sus aspectos. Es el caso de las intendencias novohispanas y de los departamentos en México durante la vigencia de las constituciones centralistas. Las autoridades departamentales representaban a las centrales en el ámbito territorial parcial, eran designadas por éstas.

La descentralización administrativa territorial es una manera de organizar la administración nacional sin intervención del elemento electoral y de la competencia legislativa, necesarios e indispensables en la forma de Estado federal o en la descentralización de carácter político. Por ello en los estados unitarios es tema permanente la descentralización, por oposición a la centralización, sea para fortalecer a los órganos de la administración nacional distribuidos dentro del territorio nacional o sea para crear nuevos, como las comunidades autónomas en España, con funcionarios electos y órganos legislativos, avanzando así en la vía de la descentralización política.

En el caso mexicano se ha considerado al municipio como una manifestación de la descentralización administrativa territorial; tal criterio si acaso sería aplicable a la organización de los estados miembros, mismos que, de conformidad con el artículo 115 constitucional, tienen como base de su organización territorial, política y administrativa al municipio libre; éste no es la base de la organización del gobierno federal. En el ámbito nacional, como descentralización administrativa territorial, la única posibilidad lo fue el Distrito Federal; siguiendo esta doctrina, podría haber sido una entidad descentralizada territorialmente del gobierno federal; en cambio el municipio sería una institución descentralizada políticamente del gobierno estatal. Además la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es muy clara, la descentralización del municipio debe ser política y no solamente administrativa, sobre este principio hace hincapié y expresamente preceptúa que el

municipio es libre y será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa.

En el ámbito territorial de cada estado, con fundamento además en su Constitución particular, coexisten el gobierno y la administración estatales con los gobiernos y las administraciones municipales. Desde esta perspectiva interna, el primero, con miras a la igualdad, tiene con preeminencia el cometido de asegurar el desenvolvimiento equilibrado de la entidad, además de representarla; ejerce atribuciones destinadas a su desarrollo general equitativo y las de importancia para todo su ámbito territorial. Los municipios, por su parte, como entidades parciales, deben pugnar la realización de otro principio: la libertad, adecuando sus atribuciones a la preservación de sus particularidades y a la satisfacción de sus necesidades y expectativas.

Con quebranto del artículo 115 constitucional perdura el sometimiento de los municipios, no sólo de hecho sino también de derecho, a las autoridades federales y a las estatales. Por ejemplo, la Constitución del Estado de México vigente hasta 1995, en su artículo 11 lo hacía al considerar a los poderes públicos del estado "como superiores jerárquicos de los cuerpos municipales".

Grave también para la libertad municipal ha sido el artículo 56 de la Constitución de San Luis Potosí, al incluir entre las facultades y obligaciones del Gobernador la de "presidir las reuniones de los ayuntamientos, cuando lo estime conducente, sólo con el estricto fin de proveer el bien y las necesidades de la colectividad". Gonzalo N. Santos, quien afirma ser el autor del texto original, con la colaboración de Francisco Martínez de la Vega, concluye vanagloriándose "prácticamente y conforme a esta Constitución que ésta en vigor, —la fracción V pasó a ser la XIV como parte de las reformas del fortalecimiento municipal— el Gobernador del estado es Presidente de todos los ayuntamientos de la entidad".<sup>43</sup>

Desde la perspectiva funcional la descentralización administrativa implica la transferencia de atribuciones de la administración central a una persona moral pública diferente, dotada de patrimonio y autonomía orgánica, dirigida

<sup>43</sup> Santos, Gonzalo N., *Memorias*, Editorial Grijalbo, S.A., México, 1986, p. 819.

por sus propios órganos sin subordinación jerárquica a la administración central; está sujeta a un control diferente al jerárquico, típico de la administración centralizada, denominado por algunos doctrinarios control de tutela. Existe vigilancia o supervisión, también coparticipación en las decisiones, y aun aprobación de éstas, por parte de la administración central sobre tal persona moral pública, que recibe el nombre en algunos países de organismo autónomo, establecimiento público, organismo descentralizado o, como el nuestro, inapropiadamente, entidad paraestatal.

La autonomía orgánica supone la existencia de una institución con facultades públicas ejercidas por autoridades diversas a las centrales; sus servidores no lo son de la administración central sino de la institución descentralizada y pueden oponer a aquella su esfera de competencia. La autonomía técnica sólo supone el sometimiento de la gestión de un servicio público a reglas diversas a las normalmente aplicables a la generalidad de estos servicios, por ejemplo los llamados órganos desconcentrados. Los denominados organismos descentralizados en cambio deben gozar de autonomía orgánica.

La descentralización administrativa puede presentarse en los tres ámbitos gubernamentales existentes en México, es decir, tanto en el federal, como en el estatal o en el municipal. Las administraciones de cada uno se originan en la existencia de un gobierno propio. Los gobiernos federal, estatales y municipales requieren una organización administrativa igualmente propia, misma que debe funcionar eficazmente para satisfacer las necesidades a su cargo por decisión de la comunidad nacional, de la estatal o de la municipal. Las tres administraciones pueden organizarse de manera descentralizada mediante la creación de personas morales públicas, por tanto con personalidad diferente a la del gobierno que las crea, con el consiguiente patrimonio y con autonomía orgánica, también llamada de gestión, es decir, sin estar sujetas al control jerárquico de la administración central.

### 3. DESCONCENTRACION ADMINISTRATIVA

Confundir la descentralización con la desconcentración administrativa es un craso error. Ésta última se caracteriza por la creación de unidades adminis-

abanderados de su solución pacífica. A las disputas antiguas no resueltas se unen las nuevas. Como resultado, más de cinco millones y medio de personas, la mayoría no combatientes, murieron en noventa y tres conflictos durante los primeros cinco años de la década de los noventa. En 1998 había ciento noventa y nueve conflictos violentos en el mundo. La Organización de las Naciones Unidas no ha solucionado pacíficamente ni los pleitos de vecindad. Mientras se consolidan las uniones de estados regionales, se agudizan los problemas étnicos e irrumpen los nacionalismos avasalladores.

Mientras que la ciencia y la técnica cotidianamente sorprenden con sus descubrimientos y aplicaciones, el satanismo, la brujería, el esoterismo, la magia, los milagros son, además de redituables negocios, la única esperanza para resolver los problemas individuales y sociales. El ruso Boris Yeltsin, consulta a los astrólogos y el argentino Carlos Saúl Menem a una adivinadora profesional. Los políticos franceses se guían por las estrellas; algunos nombres célebres lo demuestran: Edith Cresson, Raymond Barre, Bernard Tapie, Alain Peyrefitte, Jean-Marie Le Pen y para cerrar la lista con broche de oro los ex presidentes Giscard y Mitterrand, al igual que Jacques Chirac el actual huésped del Palacio Elíseo. Brujas y chamanes de la Merced limpiaron, con ruda, albahaca, romero, santa maría y otras yerbas, curules, pasillos y oficinas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (Excélsior, 19 de diciembre de 2001). En Groenlandia una espiritista exorcizó a las oficinas gubernamentales durante los últimos días de 2002. Mientras que se invoca la razón, la libertad y la justicia, la riqueza se concentra en pocos países y en todos en un pequeño número de personas; así la desigualdad, la ignorancia, la enfermedad, la pobreza, la incultura, el deterioro ambiental, la violencia, la conculcación de los derechos humanos, se perpetúan y acrecientan.

El primer día de enero de 1993 entraron en vigor medidas para fortalecer a la Comunidad Europea, a pesar del rechazo de Dinamarca en el primer referéndum y de la negativa de los suizos a formar parte de tal espacio económico. Igualmente se consumó el divorcio entre los checos y los eslovacos.

Alemania Federal y Alemania Democrática, al igual que Yemen (Norte y Sur) se unificaron. No obstante los nacionalismos y los regionalismos se vigorizan. En Brasil se impulsa el movimiento separatista del estado de Río Grande

del Sur para "dejar de sostener a los improductivos del norte" y fue proclamada en Puerto Alegre la República de la Pampa, con jurisdicción sobre tres estados del sur de este país. En lo que quedó de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, ahora Comunidad de Estados Independientes, varias luchan por emanciparse o exigen la devolución de territorios de los que fueron despojadas durante el estalinismo; tales tentativas, afirmó Gorbachov, podrían hacer de la antigua URSS un nuevo Líbano. Los enfrentamientos han dejado cientos de muertos y la posibilidad de un resquebrajamiento de la CEI no ha desaparecido.

Canadá está al borde del desmembramiento. En Italia el norte industrializado promueve una secesión o al menos un Estado federal: "El Norte para las Ligas y el Sur para la Mafia" es su lema. Orgullosos de constituir la parte más próspera de Bélgica, los flamencos ansían la autonomía; por ahora tendrán nuevas competencias sobre comercio exterior y agricultura; para muchos finalmente se separarán de los valones. En la antigua Yugoslavia alrededor de un millón y medio de personas fueron arrojadas al desamparo de las carreteras y a los campos de refugiados. Las ofensivas serbias para limpiar de otras nacionalidades enormes áreas de los Balcanes amenazan ampliar el conflicto.

En otros países, hay una revolución de las regiones, provincias o estados en contra de las capitales nacionales. Cachemira pretende desligarse de Paquistán. Los grupos regionalistas de Córcega, Irlanda del Norte y el País Vasco han propiciado el temor de los gobiernos europeos hacia los movimientos separatistas.

Las minorías se hacen presentes en todas partes y sus reclamaciones presagian nuevas disputas, tales son los casos de los húngaros en Rumania, los turcos en Bulgaria, los albaneses en Yugoslavia, los alemanes en Polonia, los rumanos en Moldavia o los kurdos en Irak.

La xenofobia contra inmigrantes retrasa el libre tránsito de los nacionales de la Comunidad Europea. El racismo se extiende por todas partes. En la Plaza de la Bastilla, símbolo de la revolución francesa, miles de personas se reunieron para defender a los inmigrantes. Los gitanos exigen a la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea les sea reconocido el estatuto de minoría. Jóvenes alemanes atacan los refugios de extranjeros y realizan actos antisemitas. Militantes judíos atacaron el Centro Cultural Alemán en París como protesta contra

las manifestaciones pronazis. En España los habitantes de las antiguas colonias, a quienes pretende encabezar, son los despreciados sudacas. Los musulmanes de Bosnia corren el riesgo de ser exterminados.

En muchas ocasiones el racismo no es una discriminación por el origen nacional sino por tratarse de pobres. El desarrollo económico requiere mano de obra barata y los no nacionales provenientes de los países pobres, ahora ya no subdesarrollados sino aspirantes o en vías de ingresar al primer mundo, son quienes realizan las peores servidumbres y son las víctimas propiciatorias y fáciles cuando de encontrar culpables y ejercitar el sadismo social se trata. A Europa llegan los árabes del Magreb y los negros africanos, los desposeídos de los países del antiguo socialismo, de América Latina y de Asia. La diferencia entre países ricos y pobres era del once por ciento en 1870, actualmente es del cincuenta y cuatro. A los mil quinientos millones de pobres en el mundo en 1999, según el Banco Mundial, se unen los refugiados de las guerras y de las persecuciones étnicas o políticas características del ¿nuevo? desorden mundial.

Por el temor, la ausencia de paz o el hambre, más de setenta y cinco millones de refugiados luchan por sobrevivir. De entre ellos diez y ocho millones han cruzado las fronteras para huir de persecuciones, los restantes para escapar de economías en crisis o en vías de transformarse en de mercado, de guerras civiles o catástrofes como las de Chernobyl o la sequía en África. Tan sólo en 1991 ingresaron dos millones de mexicanos en busca de trabajo a Estados Unidos y en los países miembros de la Comunidad Europea se estimaron tres millones de indocumentados. La segunda fuente de ingresos en el mundo, después del petróleo, es el dinero de los emigrados, quienes enviaron a sus hogares sesenta mil millones de dólares en 1989, según el Fondo Poblacional de la Organización de las Naciones Unidas, para 2002 ascendieron a ciento treinta mil millones de dólares informó la Organización Mundial para las Migraciones. En los países latinoamericanos y del Caribe las remesas fueron de veinte mil millones de dólares en el año 2000 según el Banco Interamericano de Desarrollo. En 2003 México recibió trece mil doscientos sesenta y seis millones y al año siguiente más de dieciseis mil millones de dólares.

En el transcurso de 1992, denunció el sacerdote Ricardo Rezende, por lo menos diez mil personas estuvieron trabajando como esclavos en haciendas

brasileñas. En las áreas rurales de Brasil la esclavitud es práctica usual, aunque no tan evidente como en la época colonial. Los campesinos son reclutados en regiones distantes por los administradores de las haciendas a cambio de un sueldo atractivo; pero todo lo que comen y beben, vendido a precios altos, es descontado del salario y al final del mes descubren que se han convertido en deudores del patrón y que sólo podrán dejar la finca después de pagar la deuda. En 2003 fueron liberadas alrededor de cinco mil personas. Por lo menos tres mil chinos están esclavizados en Panamá por años que los mantienen prisioneros en tiendas de abarrotes. Solidaridad Cristiana Internacional ha liberado, de 1995 a 1999, siete mil setecientos veinticinco esclavos en Sudán, pagando cincuenta dólares por cada uno. Cuatro millones de mujeres son vendidas como esclavas en el mundo. En Letonia, Estonia y Lituania el Partido de los Esclavos aboga por el retorno legal de la esclavitud, está encabezado por Pete Wolkos quien considera que los esclavos de la antigua Rusia vivían infinitamente mejor que los ciudadanos ex soviéticos.

En 1985, año en que las economías en desarrollo se sofocaban bajo el peso de la deuda, las naciones de América Latina gastaban cerca de once mil millones de dólares en defensa, principalmente para adquirir armas, dando la impresión de tratarse de una zona en guerra. En contraste, ese mismo año, los gastos en salud y servicios públicos fueron de ocho mil trescientos millones de dólares. Las grandes potencias gastan ochocientos mil millones de dólares en armamento, pero ha resultado imposible contar con un presupuesto de seis mil millones de la misma moneda para proporcionar educación a todos los niños en los tres últimos años del siglo pasado. De conformidad con el servicio de investigación de su Congreso, Estados Unidos, que tiene más armerías que escuelas, es el mayor proveedor de armas del mundo. No obstante, dependen del gobierno para comer veinticuatro millones de estadounidenses, el uno por ciento de éstos, los más prósperos, poseen más riquezas que el noventa y nueve por ciento restante (Michel Moore). En Francia los olvidados suman cinco millones. El veinticinco por ciento de los ingleses y ocho millones en España son pobres.

La situación de la niñez en todas partes empeora cada día. Menores acusados de robo son mutilados en Brasil, país que ha destacado en la práctica de

asesinar a los niños y jóvenes que viven en las calles, junto con Colombia y Guatemala. Amnistía Internacional ha concluido que "Brasil sabe como resolver el problema de los niños pobres: los mata", los escuadrones de la muerte asesinaron a 25 el 22 de julio de 1993 en Río de Janeiro. Cada año desaparecen cuarenta mil menores de edad (2005). El epitafio del menor guatemalteco Nahaman Carmona López asesinado en las calles es: "Quise ser niño y no me dejaron". En Honduras los *hijos de la calle* son también víctimas de la represión y en la India se sacrifican niños en honor de una diosa.

Pierden la vida quinientos mil niños cada año por no recibir suficiente vitamina A. En Somalia tres de cada cuatro infantes están en peligro de morir de hambre, informó la Agencia para el Desarrollo Internacional; sin embargo, la ONU gasta diez veces más en acciones militares que en ayuda a este país, olvidando el propósito original, reconoció el subsecretario para Asuntos Humanitarios de esta organización. Cerca de sesenta y un mil quinientos menores de cinco años murieron en Irak a causa del embargo internacional y muchos miles más por la invasión estadounidense.

Preocupa al gobierno alemán el creciente comercio sexual de menores de edad; muchos padres alquilan a sus hijos para realizar filmes pornográficos. La prostitución infantil se extiende por el mundo. En Asia los empresarios pagan un alto precio por la virginidad y la pureza. En San Diego doscientos niños mexicanos practican el sexo de sobrevivencia. Juan Pablo II pidió poner fin al turismo sexual en el cual participan también niños y niñas. El gobierno australiano ha prometido prohibir a sus ciudadanos participar en giras turísticas de esta índole. La Federación Universal de Asociaciones de Agencias de Viajes elaboró una carta del niño y del agente de viaje para que sus afiliados "se comprometan a luchar contra la prostitución infantil vinculada al turismo llamado sexual, y a proteger a los niños víctimas de turistas que lo practican". No obstante millones de menores han ingresado al mercado sexual, informó el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia en 1997. En 2001 se incorporó un millón según la misma UNICEF.

Cada día cuatro niños son asesinados y miles maltratados por padres pobres en Estados Unidos y diez mil son entrenados para matar por la guerrilla en Sudán. Amnistía Internacional denunció, en 1999, que trescientos mil menores

participan como soldados en conflictos bélicos y catorce millones son refugiados o están desplazados de su lugar de origen. Sólo en el sureste de Asia más de setenta mil niños están combatiendo en ejércitos y grupos armados. En los últimos diez años murieron dos millones y más de seis millones sufrieron mutilaciones guerreando (2004). Doscientos millones de infantes trabajan en el mundo por pagos irrisorios, denunció la Organización Internacional del Trabajo. En Italia se practica el tráfico ilegal de niños para el trasplante de órganos y en Venezuela son contratados como asesinos. México no es buen lugar para más de la mitad de sus niñas y niños: seis de cada diez viven en la pobreza, uno de cada cinco padece desnutrición crónica, dos millones no van a la escuela y tres millones tienen que trabajar, revela el estudio sobre el estado mundial de la infancia 2005 elaborado por la UNICEF.<sup>46</sup> El mundo sólo podrá desarrollarse si antes aprende a respetar a los menores de edad.

En la supuesta defensa de los derechos humanos por parte de muchos países hay un doble rasero: se condena al gobierno cubano y se calla ante la monarquía alauita. Cuba sí, Marruecos no. Quedan sin respuesta denuncias sobre su transgresión, como la del Obispo hondureño Luis Alfonso Santos, quien señaló que asesores militares de Estados Unidos han enseñado a la mayoría de los ejércitos de América Latina a *torturar* gente. Hubo *cacería de brujas* durante los últimos días de Checoslovaquia contra los antiguos comunistas. Las mujeres suizas se pusieron en huelga en los hogares y los trabajos para poner de manifiesto hasta que punto depende la sociedad de ellas y la condición de desigualdad en que se encuentran. Los poseedores de libros marxistas en Perú eran sospechosos de terrorismo durante el dominio del japonés Fujimori. Los llamados escuadrones de la muerte hace ya muchos años que *limpian de desechables* las calles de las principales ciudades de Colombia, pagados por comerciantes o miembros de la ultra derecha. Los jóvenes de Nueva York han llegado a practicar un nuevo pasatiempo: prenderle fuego a un vagabundo; en unas cuantas semanas fueron *incendiados* catorce.

<sup>46</sup> "Amenaza pobreza a 60% de los niños mexicanos", *Reforma*, Sección Especial *a.m.*, México, 10 de diciembre de 2004, p. 2.

Cuatro personas por día son secuestradas en Colombia. Estallan bombas en Inglaterra, Perú, Colombia, Italia, España, Estados Unidos, Francia... Mueren diez en Santiago de Chile durante los festejos por un triunfo futbolístico y por la misma causa treinta y seis en Colombia. En Brasil, sólo en Sao Paulo, fueron 27 cuando su equipo ganó la copa del mundial de 1994. El linchamiento en Salvador de Bahía, Brasil, es una práctica que en cuatro meses costó la vida a cuarenta personas. En Belfast los enfrentamientos entre católicos y protestantes producen muertos y heridos.

Los gobiernos en manos de sacerdotes o dirigidos invocando la voluntad divina se extienden por el mundo. En Irán, la herencia de Jomeini, el poder de los ayatolas, perdura. A la India el partido integrista la ha precipitado a la crisis política y a los enfrentamientos religiosos. Los laicos temen por sus vidas en Turquía ante el avance de los fundamentalistas musulmanes, quienes también participan en el gobierno de Jordania. Un sacerdote católico asumió la Presidencia en Haití y Walesa la alcanzó en Polonia con el apoyo papal. El otrora líder de Solidaridad, al intentar volver al poder en 2000, sólo alcanzó el uno por ciento de la votación.

En los países islámicos se libra una batalla cuyas consecuencias son impredecibles. Unos por un Estado moderadamente laico (Turquía); otros por regímenes fundados constitucionalmente en la religión: iraníes, paquistanés y saudíes. En la Comunidad de Estados Independientes hay futuras querellas en las repúblicas islámicas. El conflicto entre hindúes y musulmanes socava a la India.

La iglesia católica aspira a sustituir al partido comunista en Polonia y convertirse en el nuevo poder central. La modernidad pontificia se manifestó con plenitud al rehabilitar, después de más de trescientos cincuenta años, a Galileo Galilei y reconocer implícitamente que nuestro planeta gira alrededor del Sol.

Los ciudadanos, grupos religiosos o étnicos, ante el fracaso de los políticos, buscan soluciones mágicas cada vez más asociadas a los radicalismos. Los dogmáticos esperan que los políticos resuelvan los problemas, los realistas confían en la intercesión de los dioses.

Cambiar a los gobernantes o a la Constitución han sido los remedios más socorridos para resolver los problemas. La substitución de personas, forma de Estado o de gobierno, sin transformar las estructuras y sin esfuerzo, es recurrir

a las soluciones prodigiosas una vez más. Las defenestraciones están en el orden del día y las viudas o hijas de prohombres, sólo por serlo, gobiernan. A las monarquías se pretende convertirlas en constitucionales o en repúblicas, éstas si son presidenciales en parlamentarias, o viceversa, pero también de nueva cuenta en monarquías. Los estados unitarios se descentralizan o desean ser federales, éstos pugnan por transformarse en unitarios o en independizarse. Los países independientes persiguen unirse regionalmente.

Los golpes de Estado proliferan. En Tailandia se dio para mantener la democracia por una vía antidemocrática. Fujimori en Perú propició un autogolpe al igual que Serrano Elías en Guatemala, finalmente fueron derrocados. En Argentina y Venezuela ha habido intentos frustrados. Lech Walesa disolvió al Parlamento polaco y Yeltsin al ruso por no plegarse a sus deseos. Un sacerdote y miembro del equipo de asesores del Presidente de Haití, Jean Bertrand Aristide, afirmó que el Vaticano fue de hecho el único Estado que reconoció al régimen militar que le había depuesto, al entregar el nuncio apostólico sus cartas credenciales. Aristide, durante su exilio, siguió controlando la diplomacia haitiana. Finalmente regresó para volver al extranjero al retirarle Estados Unidos su apoyo. El Presidente argelino, M. Boudiaf, el de Burundi, el de la República Democrática del Congo, Rabin jefe de gobierno de Israel, y el del soviét regional de Kuliab, Tadjikistán, fueron asesinados, al igual que lo había sido Rajiv Gandhi ex Primer Ministro de la India. Mataron a toda la familia real de Nepal y al Primer Ministro de Serbia. El Presidente de Sri Lanka falleció junto con diez y siete personas en un atentado terrorista, al igual que el ex Primer Ministro libanés, Rafik Hariri. Luis Donaldo Colosio Murrieta, candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República y José Francisco Ruiz Massieu, Secretario General del mismo partido, iniciaron la moderna lista de inmolados en México. Fernando Collor de Mello de Brasil y Carlos Andrés Pérez de Venezuela dejaron de desempeñar el cargo de presidentes por escándalos de corrupción. Por otro se suicidó el ex Primer Ministro francés Pierre Beregovoy.

Ante tales problemas se ha propuesto como solución en muchas partes instaurar o restaurar la monarquía. En Serbia se pretende establecer una monarquía constitucional que reconozca a todas las repúblicas integrantes de la



antigua Yugoslavia y después de su instalación se propondría una nueva asociación. Una manifestación en Belgrado exigió la dimisión del entonces Presidente Milosevic y el ascenso al trono del príncipe Alexander. Kalle Kulbok ambiciona también una monarquía para Letonia, Estonia y Lituania; a la familia real sueca se le ha propuesto el trono de Estonia. Al morir Vladimir Kirillovich Romanov, los monárquicos rusos elegirán a un nuevo Zar, lo que ha provocado disputas entre los miembros de la familia imperial.

En Europa Central los ex reyes o sus descendientes están prestos para volver al poder. Otto de Habsburgo, heredero al trono de Hungría, ha sido acogido en Budapest, ciudad que visitó como turista, con honores reservados a los jefes de Estado. Miguel de Rumania está también en la lista de espera, por ahora se conforma con la jefatura del Estado, como lo están Simeón de Bulgaria, los aspirantes a reinar en las repúblicas que integraban a Yugoslavia y el pretendiente al trono de Albania. Ante el empuje monárquico —a más de setenta años de su abolición crece el culto al zarismo—, pronto aparecerá un Romanov para reinar en Rusia o lo que quede de ella. El conde de Moctezuma, vecindado en España, ha pretendido el trono de México. Asimismo hay aspirantes al de Francia y Emmanuele Filiberto de Saboya no descarta ocupar el de Italia. Tras 20 años resucitó la monarquía en Camboya. El último Zar de Rusia, Nicolás II y su familia, ejecutados en 1918 por los bolcheviques, fueron canonizados en la catedral del Cristo Salvador de Moscú el 20 de agosto de 2000, por la iglesia ortodoxa.

La Cámara de los Comunes, por el contrario, ha recibido solicitudes para abolir la monarquía en Gran Bretaña y para que la Reina pague impuestos, lo que hace, al igual que su heredero Carlos, a partir de abril de 1993. Siete de cada diez australianos desea instaurar la república y sustituir a Isabel II en la jefatura del Estado por un Presidente. Los brasileños rechazaron reinstaurar la monarquía. Los nepaleses mediante su nueva Constitución pasaron de una monarquía absoluta a una constitucional. Dejó Andorra de ser Principado sujeto a los copríncipes, el Obispo de La Seu d'Urgell y el Presidente de Francia, para transformarse en un Estado soberano, democrático y social.

También ha surgido una boga para reformar las constituciones o darse una nueva. La Primera Ministra de Bangladesh anunció su intención de cambiar el

actual régimen presidencial por uno parlamentario. En Colombia se eligió un poder constituyente para cambiar su Ley Suprema. Cuba introdujo reformas a la suya, México también y se anuncian otras para transformar su arquitectura. Paraguay tiene una nueva Constitución que incomodó a su entonces Presidente, Andrés Rodríguez, por incluir una disposición transitoria por la cual se prohíbe su reelección. En Perú se promulgó una nueva Norma Fundamental según los deseos de Fujimori y otra en Venezuela de conformidad con los de Hugo Chávez. En Rusia ocurrió lo mismo, sólo que de conformidad con los de Yeltsin. Para satisfacer su ambición de reelegirse Álvaro Uribe propuso reformar la de Colombia. Chirac, como lo había hecho su predecesor Mitterrand, reformó la Constitución francesa y se ha propuesto suprimir al Primer Ministro para que no sea el chivo expiatorio del Presidente. Rumania y Camboya prepararon una nueva. Canadá sometió a referéndum reformas constitucionales y fueron rechazadas. La marcha hacia el capitalismo obliga a modificar el capítulo económico de la Constitución china. Senegal estrenó Norma Fundamental en 2001 y la Unión Europea pretende la aprobación de la suya.

Los países hasta hace poco llamados socialistas pretenden constituirse en economías de mercado, según las noticias difundidas por el antes denominado mundo occidental, pero sin perder las ventajas adquiridas con el anterior régimen y con la aspiración de volverse ricos en pocos días. Bulgaria lamenta que con los cambios ha dejado de ser un país exportador y ya no puede ni alimentar a su población, la cual vive en peores condiciones que cuando estuvo en guerra. La prostitución es la alternativa para hacer dinero. El resultado de la aplicación del plan económico fondomonetarista en Polonia ha sido el empobrecimiento progresivo de la casi totalidad de sus habitantes y el enriquecimiento de los diez y siete millonarios que son la nueva élite; los títulos nobiliarios vuelven a dar brillo social. El renacimiento de la agricultura privada causa el caos en el campo húngaro. En los cinco nuevos estados alemanes se exige el incremento de los salarios y la protección contra los despidos. Hasta ahora los resultados de la reforma del Estado, la privatización y el menor tamaño de la administración, no les han sido halagüeños.

El mercado tampoco ha sido un buen hacedor de milagros. El dinero oculta mil imperfecciones, reza un proverbio chino, sin embargo las de Taiwan son

bastante obvias: el aire, el agua y el suelo están desastrosamente contaminados; las viviendas son insuficientes; únicamente el tres por ciento de la población dispone de sistemas modernos de alcantarillado; las carreteras son insuficientes y deficientes para nueve millones de automóviles y los tres millones de otros vehículos que circulan por la isla de veintiún millones de habitantes. El taiwanés promedio es tres veces más rico que el malayo igualmente promedio, pero en calidad de vida la proporción es inversa.

En los ex países socialistas el único mercado funcionando es el mercado negro de divisas y el único mercado abierto es el de la prostitución. El capitalismo trajo criminalidad y corrupción. Crece la animosidad de la mayoría pobre contra los nuevos ricos; algunos pobres venden sus órganos para trasplantes en Suiza. Los bonos por la privatización entregados a los ciudadanos en Rusia sirvieron para pagar a las prostitutas y abrir un supermercado exclusivo para multimillonarios, donde todo cuesta más de un millón de dólares. Por ende, no es de extrañar que haya entierros prematuros y resurrecciones inesperadas. The Christian Science Monitor anuncia el "inminente resurgimiento del marxismo vía el voto en Europa del Este" ante las derrotas electorales de los partidos orientados al mercado y el descontento producido por la austeridad exigida por el Fondo Monetario Internacional. En Rumania el vuelco hacia la izquierda pone en peligro las reformas para implantar el mercado libre y la victoria de los ex comunistas en Lituania y Polonia, la renuncia de Margaret Thatcher, el retorno de Papandreu en Grecia, las dimisiones de varios primeros ministros de Japón, la derrota de los conservadores en Canadá, o los problemas de Argentina, son una advertencia para los neoliberales. En Nepal fue elegido Primer Ministro el líder del partido comunista, quien se propone colectivizar el campo. Mientras los países ex socialistas rechazan al capitalismo salvaje, resurgen infortunadamente movimientos fascistas y nazis en todas partes.

Cuando parece que se ha terminado con la capacidad de asombro de los supervivientes del planeta hay noticias que nos dejan estupefactos. El sesenta por ciento de las ventas por Internet provienen de la pornografía. La Conferencia Nacional instituida en Zaire con el cometido de transformar políticamente al país, guiándolo hacia la democracia, decidió para cumplirlo que vuelva a llamarse República del Congo. Antes de dejar Collor de Mello la

Presidencia de Brasil competía con el ex Gobernador de Sao Paulo, contendiente para las elecciones presidenciales de 1994, en correr más rápido cinco kilómetros, el triunfador sería el candidato. Cincuenta y cuatro diputados firmaron, sin leer, una falsa ley que convertía a Brasil nuevamente en colonia portuguesa y restablecía la esclavitud. Un anciano falleció en Lanjardón, Granada, una semana después de que el alcalde publicara un bando que prohibía morirse a los vecinos dadas las pésimas condiciones del cementerio municipal. La celebración de la entrega del premio Nobel de la paz a Rigoberta Menchú terminó en enfrentamientos entre policías y estudiantes en Guatemala. La baronesa Thatcher, primer neoliberal caído, cobra cincuenta mil dólares por una conferencia y un millón por asesorar a una compañía productora de cigarrillos. Clinton percibe cien mil dólares por disertar. En México se pagaron mil dólares para asistir a una cena en honor de Gorbachov. El Cardenal Juan Sandoval, después de bendecir un centro de apuestas en Ciudad Juárez, expresó: "Las apuestas no son pecado, siempre y cuando se utilicen como motivo de distracción, entretenimiento y convivencia familiar; es más grave aún la glotonería y la gula, porque atentan contra la salud". Ochenta y nueve mil quinientos cuarenta y cinco millones de pesos se dilapidaron para los fracasos de los deportistas mexicanos asistentes a los juegos olímpicos de Barcelona. Para lo mismo en Atenas fueron más de cien. El sultán de Brunei dejó como *pequeña señal de aprecio* para el personal de un hotel ciento setenta mil dólares de propina. La fortuna de éste sumada a las de Bill Gates y la familia Walton es mayor que el producto interno bruto de los cien países más pobres del orbe (Michel Moore). La bahía de Río de Janeiro está en manos de piratas, en un año abordaron noventa barcos. En los mares mexicanos también se ha dado este fenómeno. Durante la temporada de pesca de 2004 cinco barcos camaroneros fueron asaltados en Sinaloa. "En el año 2003 hubo cuatrocientos cuarenta y cinco ataques de piratas en distintos mares del mundo. Cien fueron abordajes con armas de fuego, con saldo de veintiún muertos, setenta y un desaparecidos, trescientos cincuenta y nueve rehenes y diecinueve barcos secuestrados".<sup>47</sup> Arnold Schwarzenegger, Gobernador de California, podría ser Presidente de

47 Aguilar Camín, Héctor, "Piratas", *El Economista*, México, 12 de agosto de 2004, p. 2.

Austria o de Estados Unidos, Pelé aspira a serlo de Brasil, Hugo Sánchez de México y "Palito" Ortega de Argentina. En Rumania propusieron a Michael Jackson para el premio Nobel de la paz. Un español firmó un contrato para anunciar un refresco y recibirá ochenta millones de dólares. Eric Cochard apareció desnudo en su campaña electoral al sur de París: "Soy un socialista. No tengo nada que ocultar". Joseph Estrada, actor de categoría B, famoso por sus aficiones al sexo y al alcohol, fue elegido Presidente de Filipinas y depuesto por corrupto. El ex luchador Jesse Ventura triunfó en las elecciones para Gobernador de Minnesota. Durante los comicios de 2000 en Misuri ganó un muerto la elección y su viuda será Senadora.

Un grupo de politólogos franceses ha propuesto implantar una nueva política para enfrentar la locura propiciada por el Estado impersonal, persecutorio y hasta terrorista y por una sociedad cerrada y enajenante, sin excluir a una familia cuadrada, así como a los efectos de las aficiones degenerativas, como las drogas. La estructura político-social es para ellos la responsable de la angustia que trastoca la mente de los individuos y los hace anormales; a ella se añan, entre otros elementos, la ruptura de los lazos ancestrales que le daban cohesión mental, la destrucción de sus valores y creencias que, fundadas o no, respondían a las inquietudes vitales y no hacían hincapié en los bienes materiales, como lo hacen ahora los gobiernos cobra impuestos, los avasalladores impulsores del consumismo y los que ponen todo el énfasis del valor de la vida en cuánto tienes y en cuánto pagas.

Gary Becker, premio Nobel de economía 1992, señaló que al decidir formar "una pareja, tener hijos o hasta cometer o no un delito, la gente elige racionalmente una opción tendente a elevar al máximo su propio bienestar". Su tesis es que la lógica económica explica el comportamiento humano. El año pasado el mundo siguió enloquecido y fue uno más de idolatría del becerro de oro. Sólo un milagro hará que el actual no lo sea.

## 2. LOS ENSAYOS

Ayer como hoy el mundo vive enajenado. México no es excepción. Nuestra historia lo corrobora. Hemos ensayado todos los caminos, al menos formalmente.

Así lo percibió el poeta Amado Nervo y escribió *Los ensayos*: "Aquí toda la vida se nos ha ido en ensayar. Los toltecas hicieron un ensayo de monarquía periódica, y no les dio chispa. Los aztecas ensayaron el imperio, y Moctezuma acabó por ensayar la autocracia..., sin resultado. Los españoles ensayaron aquí también el virreinato, y a gritos y sombrerozcos lo prolongaron por tres centurias. Iturbide ensayó de nuevo el imperio, y por todo testimonio de su ensayo dejó un palacio... convertido en hotel. Santa Anna ensayó la República aristocrática, y fue ésta tan inestable... como su pierna. Maximiliano tornó a ensayar el imperio, y a buena hora lo pusieron fuera de combate. Después se ha venido ensayando la democracia, y todavía andamos en el ensayo..."<sup>48</sup>

Así había sido y así fue después: continuamos ensayando. Hemos sido imperio y República. Estado unitario de 1821 a 1824, federal de 1824 a 1835, de este año a 1846 nuevamente se volvió a la forma unitaria; de 1846 a 1853 se restableció la federal, para hacerlo con la anterior de 1853 a 1856. A partir de la Constitución de 1857, con la infortunada interrupción en algunas entidades federativas originada por la intervención francesa y el llamado segundo imperio, formalmente ha quedado consagrado hasta nuestros días que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, *federal*, compuesta de Estados, libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación...", de conformidad con el precepto 40 de la Norma Suprema de 1917.

Igualmente, ha habido ciclos, los menos, de supremacía del Congreso y otros del Ejecutivo. Sólo nos falta ensayar el cumplimiento de la Constitución.

En el ámbito de la administración también hemos experimentado múltiples reformas. Desde Iturbide hasta Fox todos los titulares del poder ejecutivo han expresado, con distintos nombres, diferentes contenidos y diverso énfasis, su determinación de mejorarla. Han existido órganos centrales dependientes directamente del Presidente de la República o incorporados a una secretaría para cumplir tal tarea. A su lado se han establecido unidades destinadas a la

<sup>48</sup> Nervo, Amado, "Los ensayos", en *Cuentos y Crónicas*, Biblioteca del Estudiante Universitario 95, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1971, pp. 105-106.

reforma interna de las instituciones e igualmente otras encargadas de atender aspectos concretos en la materia.

La función de reformar a la administración se atribuyó, desde el 8 de noviembre de 1821, en el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, a sus titulares, al estar obligados a "proponer... las reformas y mejoras... conducentes en los cuerpos y ramos dependientes de su ministerio, combinando con los demás ministros lo que pueda convenir al bien general del Estado en todos los ramos de su administración" (artículo II).

En la administración mexicana, pretextando cumplir dicha función, se han creado, después suprimido o desincorporado, para ser recreadas, múltiples instituciones. Tales son los casos, entre otros, de la Secretaría de la Función Pública, antes Contraloría y Desarrollo Administrativo, ex Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que fue departamento administrativo de 1917 a 1932, de Nacional Financiera, cuyas funciones realizó a partir de 1830 el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional, y de la suprimida Secretaría de Programación y Presupuesto, que culminó el intento de separar estas funciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el Departamento Autónomo de Presupuesto de 1928 a 1932, creación jurídica nunca hecha realidad. La Lotería Nacional fundada por decreto real en 1770 suspendió sus operaciones en 1821; años después reapareció con el nombre de Lotería de la Academia de San Carlos; en 1882 se le cambió por el de Lotería Nacional de México; Venustiano Carranza ordenó su liquidación en 1915 y en 1920 fue resucitada. El mismo Carranza incautó los bancos; Obregón los devolvió a los particulares; López Portillo los nacionalizó; Miguel de la Madrid creó la banca paralela para los particulares. Por ahora están de nueva cuenta en manos privadas mayoritariamente extranjeras. La Dirección General de Correos fue en su origen organismo descentralizado, después se incorporó a la Secretaría de Comunicaciones y actualmente es el organismo descentralizado Servicio Postal Mexicano. La antigua Secretaría de Economía (1946-1958) es a partir de 2000 la novísima Secretaría de Economía.

En el ámbito político podría citarse otro ejemplo. La no reelección del Presidente de la República, principio enarbolado por Porfirio Díaz y lema

durante años de los oficios burocráticos, fue olvidado por el oaxaqueño para reelegirse en 1884 y continuar en el poder hasta 1911, en que otra vez propone la reforma de la Constitución para reinscribirlo en ella. En la Carta Magna de 1917 se consagró la no reelección; sin embargo, se reformó en 1927 para permitir el regreso como titular del poder ejecutivo federal de Alvaro Obregón; en 1933 se volvió a reformar el artículo 83 constitucional para quedar, a pesar de los intentos reeleccionistas, como sigue: "El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto". De la reforma para Obregón subsistió la ampliación del período presidencial de cuatro a seis años, misma que también había sido aceptada durante el porfiriato a partir de 1904 y rechazada por el Constituyente de 1916-1917 al restablecer el período de cuatro años.

Lo expuesto pone de relieve, quizá por fortuna, que no hay principios ni medidas intocables y que aun las decisiones políticas fundamentales pueden ser transformadas. La Constitución, además de consagrar los derechos humanos y organizar al poder público, contiene un proyecto para la nación, un programa de acción para gobernantes y habitantes del país. Las opciones o decisiones políticas fundamentales deben determinarse y perfeccionarse por el pueblo, "que tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno". En la realidad esta trascendental tarea ha sido realizada por sus representantes. Como resultado y de conformidad con el texto constitucional "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste". "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores". "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". Además de la forma de Estado federal y de la forma de gobierno presidencial, la Constitución consagra los derechos humanos, tanto en su perspectiva individual como en la social, un sistema de economía mixta, con la participación de los sectores público, social y privado, y al municipio como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados.

La democracia, considerada "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", resume las aspiraciones de los mexicanos.

### 3. ¿REFORMA DEL ESTADO O DE LA ADMINISTRACIÓN?

En la locura mundial, de la que somos partícipes, se ha planteado la reforma del Estado y un menor tamaño para su administración. La reforma del Estado es un tema polémico, en tanto su concepto permanece indefinido, no obstante los múltiples intentos para precisarlo. ¿La añeja reforma administrativa habrá sido rebautizada con tal apelativo? No es novedad recurrir al cambio de nombre cuando el antiguo se desgasta o desprestigia, igualmente se hace por imitación o imposición de una moda internacional, muchas veces fruto de una infortunada traducción o de la pretensión de singularizarse de los sucesivos gobernantes. Así se ha invocado como revolución, innovación, reorganización, adaptación, transformación, depuración, cambio, reestructuración, adecuación, mejoramiento, reingeniería, modernización. Ahora la boga es la reforma del Estado. A ella se destinan comisiones, seminarios, encuentros, estudios, análisis y, sobre todo, discursos. "Por lo pronto, reflexiona Sergio García Ramírez, es preciso saber a que llamamos reforma del Estado, para conocer de una buena vez si se trata de algo que interese al pueblo -todos nosotros pues- o de una amena ingeniería constitucional que alumbre otra forma de distribuir la gloria y el poder entre quienes ya son gloriosos y poderosos, y anhelan serlo todavía más. Aquello nos importa de veras. Esto, ¿de veras nos importa?".<sup>49</sup> En efecto las concepciones sobre la reforma del Estado van desde la sustitución de las decisiones u opciones políticas fundamentales, del proyecto nacional en suma,

<sup>49</sup> García Ramírez, Sergio, "Reforma del Estado", *Excelsior*, México, 21 de septiembre de 2000, pp. 1 A y ss.

hasta meras adecuaciones formales de la administración pública (cambio de nombre de las instituciones o de sus unidades, de siglas, logotipos, papelería, formatos, formularios).

En un Estado democrático real su reforma implicaría repartir el poder y sus beneficios entre todos sus habitantes de conformidad con su situación personal, para evitar su monopolio por una persona o grupo, interno o externo, que tome las decisiones en lugar de los ciudadanos, debido, por ejemplo, a la concentración de la riqueza en pocos individuos o corporaciones —nacionales, extranjeras o transnacionales—, al predominio de un partido, al imperio de las fuerzas armadas, al señorío de una creencia, a la supremacía de una pretendida raza. Sin redistribución del poder hacia todos no hay reforma democrática del Estado. La habrá del gobierno o de la administración.

El tema de la reforma es tan añejo en México que todos somos hijos de la reforma. Desde que tuvimos uso de razón hasta nuestros días hemos estado inmersos en reformas, contrarreformas y deformaciones: reforma educativa, alguna vez llamada revolución; reforma universitaria; reforma de los planes de estudio; reforma agraria (tradicional, integral o moderna); reforma fiscal (adecuación, "miscelánea", actualización, nueva hacienda pública distributiva o "la que sea"); reforma del presupuesto (recorte, ajuste, ahorro, reducción); reforma municipal; reforma de la forma de Estado federal (robustecimiento, nuevo federalismo, fortalecimiento del régimen federal, federalismo cooperativo, democrático, renovado, pleno, real o militante); reforma política; reforma electoral definitiva próxima a reformarse; reforma partidista; reforma jurídica; reforma administrativa (simplificación, desarrollo administrativo, modernización, innovación, reingeniería, adelgazamiento o *privatización*); reforma de las responsabilidades de los servidores públicos; reforma del gobierno del Distrito Federal; reforma del deporte (Instituto, Subsecretaría o Comisión); reforma de los billetes y monedas; reforma de las estructuras mentales; reforma o renovación moral de la sociedad; reforma económica; reforma del peso (devaluación, depreciación, desvalorización, flotación, deslizamiento, ampliación de la banda cambiaria, dejar al peso al libre juego de la oferta y la demanda o supresión de ceros); reforma bancaria; reforma o *reconversión* industrial; reforma comercial; reforma de las relaciones del gobierno con los medios de comunicación masiva;

reformas y más reformas constitucionales (el promedio es de cuatro por año, más que las introducidas a cualquier reglamento); reforma penal; reforma penitenciaria; reforma de la policía; reforma del poder judicial; reforma de la Cámara de Senadores; reforma de la Cámara de Diputados; reforma de las legislaturas de los estados o de su poder judicial; reforma de los ayuntamientos; reforma urbana; reforma de los sentidos y nombres de las calles; reforma religiosa; reforma del Paseo de la Reforma; reforma de las reformas y, para seguir la moda, reforma del Estado y reforma de la Revolución. El período de la reforma iniciado en 1854 con la revolución de Ayutla parece no haber concluido. Salvo que ahora se substituye reforma por modernización o innovación y en lugar de referirla al gobierno o a la administración se presume es del Estado, asimismo se avanza en una contrarreforma de las relaciones del clero con el gobierno.

Para reformar al Estado habría que transformar las opciones políticas fundamentales (soberanía popular, democracia, división del poder público para su ejercicio, formas de Estado y de gobierno, derechos humanos, sistema económico) modificar sus elementos constitutivos: territorio, pueblo, gobierno (poder público) y poder (político). Seguramente con esta expresión sólo se pretende señalar la necesidad de adecuar a la administración pública con las exigencias del momento o, lo que es más probable, favorecer más ampliamente los intereses hegemónicos. Hasta hoy, al menos abiertamente, nadie aspira a reformar a nuestro territorio o al pueblo mexicano. En época de privatizaciones y de fomento al comercio exterior y a la inversión extranjera, sólo como una manifestación de ironía se ha mencionado la venta de la Península de la Baja California, pero sin mexicanos, para pagar la deuda externa. Esperemos que ninguno de nuestros gobernantes, ni como broma, trate de disminuir nuestro territorio, ni siquiera mediante la cesión a los extranjeros de las áreas que no pueden adquirir. Por el contrario, el territorio se ha extendido con la ampliación del mar territorial y del patrimonial en los términos del derecho internacional. Únicamente esta posibilidad encuentra fundamento en el texto constitucional. No lo tiene el desmembramiento del territorio nacional.

Por ende, la reforma del territorio podría comprender, entre otros aspectos, la creación o la supresión de entidades federativas, la fundación, agrupación o

extinción de municipios, la fusión de ciudades conurbadas o la transferencia de las islas federales, tan menospreciadas hasta hoy, a los estados.

La reforma a la población, a la tan de moda sociedad civil, podría abarcar, por ejemplo, su renovación moral, su efectiva participación en las decisiones políticas y en los beneficios sociales, su racional distribución dentro del territorio nacional, el incremento de su civismo sólo presente en los últimos años en casos excepcionales, su transformación para aceptar la verdad, ser responsable y solidaria para pasar del ausentismo a una participación consciente, informada y formada. Así el comentario irónico casero se sustituirá por el compromiso de la acción, de conformarse cuando más con sugerir actuará, trabajará, en favor de la comunidad, contribuyendo a la conservación y acrecentamiento del patrimonio natural y cultural, a la preservación de los servicios públicos, a las labores sociales (auxilio en casos de desastres, indigencia, incultura, verbigracia), a la resolución de nuestros problemas, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de la económica, a la mejor convivencia humana.

Consecuentemente cuando se habla de la reforma del Estado se hace referencia primordialmente al gobierno. Ojalá el propósito y los resultados sean democratizarlo y hacerlo capaz de realizar el proyecto nacional y de garantizar la vigencia de las opciones políticas fundamentales. Para esto no basta la reforma de los órganos estatales, los que ejercen el poder público, se requiere la del poder político cada día más concentrado en un menor número de personas, las trescientas que toman las decisiones fundamentales del país según Legorreta, las treinta y siete integrantes del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios o las que constituyeron el FIFI (Fideicomiso Financiero) del Partido Revolucionario Institucional con aportaciones en millones de dólares, para efectivamente distribuirlo entre todos los habitantes del país.

Tratándose de la reforma del gobierno ha habido propuestas desde hace mucho tiempo. En primer lugar se exige que las opciones políticas fundamentales sean práctica cotidiana. Por consiguiente la soberanía debe residir efectivamente en el pueblo y no en los pocos que deciden; el régimen federal debe asegurar la autonomía de los estados en su régimen interior y no su dependencia de los poderes federales; el municipio libre debe permitir su desen-

volvimiento y no su subordinación a las autoridades estatales y federales; la división del poder público para su ejercicio debe garantizar las competencias y equilibrios constitucionales entre los órganos judicial, legislativo y ejecutivo y no el predominio de éste, con apoyo automático a todos sus actos, sin control sobre él de los otros dos poderes; el sufragio debe ser efectivo y no un mero acto de ratificación de las decisiones cupulares; los derechos humanos y el orden jurídico deben respetarse por todas las autoridades y todos los habitantes del país y no conculcarse cuando se oponen a los intereses personales, éstos deben estar supeditados al interés general de la sociedad.

La llamada reforma del Estado debería plantear una nueva estructuración del poder en México, no solamente del público sino principalmente del político, para otorgarlo realmente al pueblo en lugar del individuo o grupo que realmente imponen las decisiones al poder público, gobierno, y determinan los comportamientos de la sociedad.

¿Quién decide a nombre del pueblo? ¿Deciden los ciudadanos o al menos los electores? Éstos lo más que hacen es elegir a sus representantes. ¿Serán los representantes quienes deciden? ¿quiénes de entre los representantes? ¿lo harán siguiendo la voluntad del pueblo o la de un individuo o grupo económicamente poderoso?

Afirmar que el pueblo o la sociedad decide su destino es hasta hoy un mito, cuando más lo harán sus representantes y en muchos casos ni éstos. De hecho no se han encontrado, probablemente por no haberse buscado, los medios para que los ciudadanos tomen las decisiones y los habitantes determinen su destino. La reforma del poder político debe conducir a la multiplicación de núcleos de poder, de decisión efectiva, tanto dentro de los gobiernos federal, estatales y municipales, como dentro de la sociedad.

Paladinamente un miembro representativo de los empresarios mexicanos, Agustín F. Legorreta, afirmó que a los gobernantes únicamente les interesa "mantener el poder" y para ello aceptan "implícitamente las condiciones impuestas por la *cúpula* empresarial", "grupito muy cómodo de trescientas personas (que) son las que toman las decisiones económicamente importantes en México" y quien menciona decisiones económicas está señalando a las políticas. El poder público, siguiendo su afirmación, sólo se conserva si acata las de-

cisiones del cómodo grupito de trescientas personas. Seguir la voluntad popular implicaría cumplir las decisiones de un incómodo grupo de millones de personas.

Este grupito, el grupúsculo de treinta y siete del Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, los veintitantos del FIFI o los *mil millonarios* en dólares, trece según Forbes, siguiendo a Legorreta, son los intérpretes y quienes deciden por la tan en boga sociedad civil. Cambiar esta composición del poder mediante la atención de otros grupos y el perfeccionamiento de los medios de expresión de la voluntad popular es democratizar realmente la vida del país.

En la lucha por el poder político, este grupito pretende y logra cada vez mayores espacios de acción propia y que la pública se ejerza en su beneficio, impone para ello su voluntad al resto de la sociedad sea por los medios a su disposición o por la apropiación del poder público. El Presidente de la Confederación Nacional de Cámaras Industriales, Javier Prieto, anunció la inversión de "una importante cantidad de dinero" para financiar en 2006 "las carreras políticas de algunos empresarios que decidan contender por una curul en la Cámara de Diputados o por un escaño en el Senado de la República" para que "representen los intereses del gremio en el Congreso de la Unión".<sup>50</sup> La privatización o la reprivatización y su más amplia participación en la prestación, ejecución o administración de servicios públicos incrementan su campo de acción económico, pero también su capacidad política. El poder económico le confiere poder político y éste le es necesario para conservar y acrecentar el primero, de tal manera que las decisiones públicas le benefician cada día más con independencia de la situación del resto de la sociedad. La única voz de ésta que se escucha, domina los medios de comunicación colectiva también, es la suya.

En nuestra historia, por más que se ha ensayado el establecimiento de una sociedad igualitaria, el reparto equitativo de la riqueza pública o el predominio del interés general sobre el particular, en pocas ocasiones se ha alcanzado el beneficio de la mayoría, en tanto desde antaño ha tenido este grupo la hege-

50 Rodríguez González, Gustavo, "Solventará la IP Carreras Políticas de Legisladores", *Excelsior*, México, 19 de febrero de 2003, pp.1-A y 10-A.

monía y todas las acciones del poder público, hasta las que en apariencia le perjudican, terminan beneficiándole. A López Mateos se atribuye haber dicho "peso que el gobierno invierte en el campo termina en la bolsa de los banqueros", quienes ahora han retornado, además de ser dueños de casas de bolsa y de entidades paraestatales privatizadas.

Sin pretenderlo, afirma Jorge Ibarguengoitia, "Benito Juárez tiene, entre muchos méritos indiscutibles, el algo olvidado y dudoso de ser el fundador de la gran burguesía mexicana incluyendo la revolucionaria... porque los bienes del clero no los repartió entre los pobres, sino que se los vendió a precios muy razonables a quien pudiera pagarlos: es decir, a los ricos, volviéndolos más ricos".<sup>51</sup> Así está ocurriendo con la desincorporación por venta, *privatización* o *reprivatización*, de las mal llamadas entidades paraestatales.

Del análisis de los múltiples planes o programas políticos, desde el Plan de Iguala, pasando por los de Jalapa, Tacubaya, Ayutla, San Luis, Guadalupe o Agua Prieta, para llegar a los políticos económicos (primero y segundo plan sexenal, programa de gobierno de Miguel Alemán Valdés, el plan global de desarrollo, o los planes nacionales de desarrollo de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quesada), se descubre el propósito de beneficiar a quienes dominan las actividades industriales, comerciales, agrícolas y financieras, no obstante que se invoque el bienestar de todos los mexicanos. En su quinto informe Salinas de Gortari reconoció que para competir con las grandes empresas de otras naciones se promueve "la formación de grandes grupos empresariales" mexicanos. Consecuentemente tampoco resultan mayormente beneficiados los pequeños o micro industriales, comerciantes o agricultores; los financieros siempre han sido grandes y dominaron primero al país como usureros para hacerlo después con el nombre de banqueros, posteriormente como dueños de las casas de bolsa, y ahora como propietarios de los bancos nuevamente, los cuales están en vías de pasar totalmente a manos de extranjeros.

<sup>51</sup> Ibarguengoitia, Jorge, *Instrucciones para vivir en México*, Editorial Joaquín Mortiz, México, 1990, p. 43.

Además los sucesivos titulares del gobierno nacional han favorecido a este grupo, consciente o inconscientemente, al fomentar tales actividades. La banca de desarrollo, que aún es oficial, se ha establecido, desde la creación en 1830 del Banco de Avío, para el fomento de tales actividades y, consecuentemente, con el fin de apoyar a tal grupo. La legislación también les ha sido propicia principalmente con las leyes de fomento económico, tanto federales como estatales, que en algunos casos han proporcionado, además de las obras de infraestructura, terrenos gratuitos, exenciones de impuestos o subsidios en los precios del petróleo y sus derivados, del agua o de la electricidad. Cuando fracasan el gobierno federal los rescata, como ha sucedido con las carreteras de cuota privadas y con los bancos privatizados mediante el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y su sucesor el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB). En lo futuro podrá hacerse lo mismo con los antes productivos aeropuertos. Los ingenios azucareros, expropiados para una vez saneados enajenarlos nuevamente a los particulares, confirman que la sociedad paga los errores, mala administración y aun corrupción del sector privado. El resultado ha sido el incremento del ingreso de las familias más ricas que constituyen el diez por ciento y concentran el 38.1 por ciento del ingreso total, mientras que en 1984 era de 32.77 (*Excélsior*, 27 de abril de 2001). Por ende, hay cuarenta y cuatro millones de pobres según declaración de la Secretaría de Desarrollo Social (*Excélsior*, 21 de mayo de 2001), quien precisó, en agosto de 2002, que el 53.7 por ciento de los mexicanos estaba en la pobreza (*Excélsior*, 17 de agosto de 2002).

Actualmente se invoca que ante los intercambios internacionales, los cambios técnicos y la transnacionalización de empresas y capitales, sólo los grandes pueden competir, con la consiguiente concentración de poder y de riqueza. Por lo tanto, en la llamada reforma del Estado se está dirimiendo a quién debe beneficiar la acción gubernamental. Para asegurar que ésta sea favorable al grupo económicamente hegemónico, desde antiguo, se ha exigido disminuir al aparato estatal y eliminar toda actividad pública en la economía que no sea en su provecho. Como consecuencia surge la pregunta: ¿Cuál es la dimensión óptima de la administración pública, que no debemos confundir con la del Estado ni con la del gobierno, y para quién?



Vetusta es la conseja sobre el exceso de personal y unidades en la administración pública. También inveterada es la de considerar excesivas las actividades a su cargo. Desde el siglo XIX y hasta los años treinta del pasado, además de reducir sus sueldos, periódicamente se despedía personal por razones financieras, con motivo de cambios políticos o de una supuesta reforma administrativa, pero también para satisfacer tales consejas.

El adelgazamiento, muchas veces por amputación, de la administración pública es tema añoso invocado por los modernos. Un adelgazamiento indiscriminado produce en la administración, como en los seres humanos, desequilibrios sumamente graves que pueden llevar a perder la vida o el poder. Reducir todas las partes puede generar incapacidades. Para adelgazar adecuadamente es preciso determinar precisamente qué sobra y dónde falta. En todo caso es indispensable cuidar que el cerebro no se afecte, es decir, que la capacidad de decisión se conserve y la de acción se salvaguarde. Ante los graves problemas provocados por la globalización los estados minimizados carecen de la aptitud para resolverlos. Las crisis económicas sin fin y la ingobernabilidad son el resultado.

Ineludible es pues determinar la dimensión óptima, dónde hay que reducir y dónde aumentar para alcanzarla. La dimensión óptima, es la dimensión desconocida, el problema a resolver antes de emprender cualquier dieta, pues su determinación podría hacer necesario su fortalecimiento.

¿Cuál debe ser la dimensión de un gobierno? ¿Cuál debe ser el tamaño de su administración? En México, como en los otros países, normalmente son los que se puede, pocas veces los que se debe, si es que se llega a saber cuáles son. La dimensión óptima de la administración es aquella que le permite cumplir eficazmente las atribuciones que le han sido conferidas para alcanzar los fines a su cargo. Para realizarlos requiere órganos y unidades, personal, recursos materiales y financieros, cuyo número o cuantía se determinan en última instancia por la disponibilidad de los últimos. De ahí que la administración tenga la dimensión que puede en función de los recursos financieros y no la que debe para cumplir sus fines. La dimensión deseable es, reitero, aquella adecuada para

acatarlos cabalmente. Los fines pueden ser revisados, a menudo lo son, primordialmente cuando se cambia de periodo presidencial, y los resultantes deben ser la nueva medida para determinar la dimensión óptima de la administración pública. De no obrarse así, se puede adelgazarla, pero, paradójicamente, hacerla más compleja, descontrolada e ineficaz.

¿Cuál es la dimensión indeseable? Es indeseable el crecimiento de órganos y unidades, o el incremento de personal y recursos, para realizar actividades ajenas al proyecto nacional, ya atribuidas a otros o para supuestamente apoyar a los restantes convirtiéndose en obstáculos para el cumplimiento de fines y programas. También es indeseable la proliferación de normas, requisitos o controles originados en la desconfianza de unos a otros o de unidades y apoyos para satisfacer a presuntuosos servidores de sí mismos, no del público, como direcciones adjuntas, coordinaciones, asesorías, ayudantías, servicios de seguridad, creación de imagen, gastronomía, decoración de oficinas, atenciones privadas, etcétera.

Igualmente es indeseable la reducción de órganos, unidades, personas o recursos, que impida la realización de los fines, la originada en ajustes indiscriminados mismo porcentaje con independencia de atribuciones o programas y sin obedecer a prioridades o la producida por falta de apoyo o como castigo para los titulares sin influencia.

También es indeseable la existencia de instituciones o unidades sin capacidad para cumplir sus atribuciones. Así existen quehaceres justificados pero desatendidos. Mientras en algunas sobra personal y recursos, en ocasiones no ejercen el presupuesto que les ha sido asignado o lo agotan al final del año *en lo que sea* para evitar su reducción en el siguiente, en otras faltan. En tales casos procede una redistribución de personal y de recursos. Un mal ejemplo en este sentido era la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología que únicamente podía disponer de un inspector en cada estado para, entre otros aspectos, preservar la flora y la fauna, el aire puro, nuestros oídos sin ruidos perjudiciales, la pureza de las aguas y de los suelos. Su sucesora, es otro mal ejemplo, la Secretaría del

Medio Ambiente (*sic*), Recursos Naturales y Pesca, con atribuciones heterogéneas, cayó en un engordamiento que hizo difícil desentrañar las normas jurídicas aplicables e inextricables sus relaciones laborales, con los consiguientes efectos perniciosos en su administración. Su titular reconoció la desprotección de los ciento catorce parques nacionales del país (*Excelsior*, 7 de julio de 1999). Igualmente falta personal para salvaguardar el patrimonio cultural. El Instituto Nacional de Antropología e Historia "cuenta con casi dos mil doscientos custodios y vigilantes para resguardar las zonas arqueológicas, monumentos históricos y algunos recintos museográficos del país", insuficientes si se tiene presente que tan sólo hay alrededor de doscientos mil sitios arqueológicos (*Excelsior*, 12 de octubre de 2002.)

Del mismo modo es indeseable la creación de instituciones o unidades para realizar actividades incumplidas por las originalmente responsables. En lugar de exigir su ejecución a las incompetentes se crean instituciones o unidades paralelas, es decir, para hacer lo mismo, entre los múltiples casos al respecto están las destinadas a defender los derechos humanos de los actos de la administración pública, las cuales serían innecesarias si ésta los respetara como es su obligación o si el juicio de amparo cumpliera cabalmente su misión de salvaguardarlos. Cuando las instituciones o las unidades son ineptas para lograr los fines que les son propios, propuestos por la comunidad o los órganos políticos, en vez de aplicar correctivos, sobre todo cuando sus titulares están bien políticamente, y hacerlas funcionar eficazmente, se recurre al expediente de crear una nueva organización con la esperanza de que los cumpla. Así han aparecido múltiples instituciones y unidades duplicadas.

La duplicación de instituciones es más clara tratándose de aquellas surgidas como organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos o instituciones asimiladas a éstas, para vencer el burocratismo de la administración central o por la ineficiencia de los particulares.

En efecto, múltiples instituciones de la llamada bárbaramente administración paraestatal, pues forma parte del Estado, encuentran su origen en la necesidad de desburocratizar atribuciones o programas no cumplidos eficazmente por las dependencias del ejecutivo por vicios, por deficiencias y también por corrupción. Existen fideicomisos establecidos para realizar un programa

incumplido por la administración central. Otras instituciones de esta naturaleza, con el argumento de conservar fuentes de trabajo, se incorporaron a la administración pública para salvar empresas privadas en bancarrota y así le han transferido sus defectos, cuando sería preferible invertir los recursos sociales en instituciones destinadas al cumplimiento de objetivos también sociales y a ocupar en ellas a los desplazados por la desorganización o corrupción privadas. Además se adquieren caras cuando se rescatan y se venden baratas a los particulares. Así, una vez más, se han socializado las pérdidas y privatizado las ganancias.

Asimismo forman parte de la dimensión indeseable de la administración pública las unidades surgidas de la desconfianza de las unas en las otras, son aquellas destinadas a revisar, controlar y aun substituir los actos de las demás, propiciando la indeterminación de las responsabilidades o el triunfo antisocial de la tecnocracia.

Tal inflación administrativa debe combatirse. En estos casos no basta la cura para adelgazar, es preciso proceder a la amputación. Tratándose de ellos es comprensible la desincorporación de instituciones y también son explicables los llamados ajustes. Pero estas medidas son injustificadas cuando sólo obedecen a presiones internas o externas, como las impuestas por el Fondo Monetario Internacional, a ideas en boga o a la sustitución de mitos. Junto con la locura que sufre el mundo igualmente padece desde siempre los mitos propiciadores de soluciones mágicas. Desde los tiempos más remotos se confió a la divinidad o divinidades la resolución de los problemas individuales y sociales. Después se adjudicó la tarea a los aparatos gubernamentales. Ahora, como en el siglo pasado, se pretende que los grupos privados concentradores del capital hagan el milagro de dejar sin problemas a la humanidad. De la providencia divina se pasó a la estatal y de ésta al mercado con sus sumos pontífices los grupos económicamente poderosos. Las leyes del mercado son la nueva providencia. Históricamente ni la divinidad ni el gobierno o su administración pública han resuelto los problemas de la humanidad y, modestamente, tampoco lo han pretendido. El libre mercado, que reduce al individuo a consumidor inconsciente, sí.

El ser humano aspira a satisfacer sus necesidades materiales y espirituales por sí mismo o por los demás, sean nacionales o extranjeros o pertenezcan a los

sectores público, social o privado. La nueva dimensión de los sectores favorecedora del último, debe demostrar pronto su capacidad de hacerlo. En caso contrario se exigirá, otra vez, una reducción del espacio privado y la administración retomará su papel protagónico. En suma, proseguirá la búsqueda de la dimensión óptima de la administración en función del proyecto nacional y de los resultados obtenidos.

#### 6. LA OBESA ADMINISTRACIÓN INTERNACIONAL

Las propuestas para disminuir el tamaño de las administraciones públicas ignoran a las de carácter internacional. Éstas son las que impulsan el adelgazamiento de las nacionales mientras se robustecen a sí mismas. En el supuesto de existir exceso en el número de servidores públicos internos, es decir, más de los necesarios para cumplir sus objetivos, se suele justificarlo invocando el combate a la desocupación. Pero tratándose de las desmesuras en el ámbito internacional, con la consiguiente exportación de divisas, cualquier sobrante debe ser combatido.

Las relaciones bilaterales implican la presencia de diplomáticos nacionales en la carrera, en los países con quienes se mantienen relaciones. A los sueldos, exenciones de impuestos, menajes y vehículos que pueden importar, hay que agregar las oficinas, las residencias, adquiridas o alquiladas, los mobiliarios respectivos, los coches a su servicio, los empleados domésticos y chóferes, el pago de recepciones, viáticos, consumos en restaurantes, centros de diversión, boletos para espectáculos y los regalos para los intercambios protocolarios.

Las relaciones multilaterales ponen de relieve la duplicación de instituciones, con la del personal y de los recursos consiguientes. Por ende, se paga una burocracia casi totalmente improductiva. Cuando lo es deberá aparecer en la lista de los milagros. En todo caso, sí es muy reproductiva: las instituciones se multiplican en proporción geométrica. Su especialidad son las reuniones inagotables, onerosas e infecundas. A su costo se agrega el de las delegaciones y los países acreditados, pocas veces participantes, éstos asimismo pertenecen al mundo de los prodigios. Los tan de moda cabildeos, pagados por los contribuyentes, sirven para desempeñar cargos inútiles para los países, pero ubé-

rrimos en viajes con gastos pagados y recepciones para ahorrarse tragos y alguna cena. Su mayor aporte es la producción imparable de documentos que pocos leen y muchas veces son dejados en las mesas o, por los más discretos, en los hoteles para evitar el pago por exceso de equipaje. Quienes los descifran suelen perder tiempo pues mezquina es su contribución a la paz, la educación, los derechos humanos, la niñez, la salud, los trabajadores, el desarrollo sustentable, etcétera; sólo justifican mayores presupuestos para proseguir sus actividades improductivas. Los mejores impresos son los favorecedores del incremento de los recursos y de la elección de una buena sede para la siguiente reunión, siempre bien recibida si ofrece un lugar con atractivos de toda índole y se muestra espléndido el país anfitrión, a cambio uno de sus nacionales la presidirá o recibirá algún reconocimiento. *Regala y obtendrás* la sede es el lema de las organizaciones internacionales, que temen resolver los problemas para no correr el riesgo de desaparecer. Mientras perduren éstos garantizan su supervivencia. Ninguna pretende perder su razón de ser, así que mejor contribuye a superar los problemas, es decir, agrandarlos, volverlos inextricables e irresolubles.

En los organismos internacionales cualquier cargo o nombramiento se convierte en un botín y se exige su reparto equitativo entre los países con independencia de la capacidad para desempeñarlos. Excepcionalmente triunfa el talento; por consiguiente, no es de sorprender la magra calidad de su funcionamiento. Su burocracia disputa por los presupuestos, pero no por el trabajo, convirtiéndose en el principal obstáculo para la realización de su teóricamente alta misión. Una vez jubilados se transforman en asesores, gracias a sus relaciones, del mismo u otro organismo internacional o de los gobiernos, por ejemplo, dejan la ONU para pasar a la UNESCO, a la Unión Europea, o a ser asesores remunerados con munificencia.

A sus generosos salarios, verdadero dispendio para los países miembros, sumamente más altos que los pagados por éstos a su burocracia, se suman sus percepciones por asesorías y el resultado de sus afanes está en la multiplicación de documentos con agravio e la ecología al contribuir con largueza a la destrucción arbitraria de bosques.

La mayor parte del tiempo durante las reuniones internacionales, sin contar el día para las inscripciones y recepción de documentos (casi siempre enviados

previamente), se dedica a las pausas, a tomar café, despedir o recibir personalidades, propiciar acuerdos, por ejemplo si la mesa debe ser redonda, cuadrada, en herradura, ovalada, rectangular, o si el número 5 del orden del día debe ser el 4 o el 6. El restante transcurre entre felicitaciones, lectura de documentos repartidos con antelación, explicaciones sobre su elaboración y reconocimientos para sus autores, relatos sobre las reuniones previas, elaboraciones de listas de felicitadores, todo entreverado por ovaciones, hurras y hasta minutos de silencio, tan apetecidos por los durmientes. Si aún queda tiempo se dedica a lo que consideran trabajo efectivo: organizar la siguiente reunión, fijar su sede, integrar los grupos de trabajo y aplaudir el éxito de la presente por los trascendentales resultados obtenidos, intercambio de tarjetas, se reciben por decenas, y de buenos deseos. Los mejores momentos para muchos son las recepciones de inicio y despedida, así como las actividades sociales y los obsequios.

Como suele acontecer en las cámaras de los poderes legislativos el quórum se confirma más o menos al inicio de los trabajos, normalmente no lo son, para ir disminuyendo durante el desarrollo de la reunión. Hay momentos en que sólo quedan algunos miembros de la mesa que preside y los que están dormidos.

Las reuniones de jefes de Estado o de gobierno, al igual que las de ministros, son una serie tediosa de discursos, en que todos se jactan de los grandes éxitos de sus respectivos países, que no interesan ni a los miembros de la delegación respectiva, no obstante aplaudirán con calor y felicitarán a su respectivo jefe, despertando a los pocos que se habían quedado de las restantes naciones.

En los corredores se reconoce que ni los jefes de Estado o de gobierno ni los ministros son expertos en los temas. Leerán lo que otros les han escrito, quienes tampoco conocen sobre las materias que asesoran. Los expertos internacionales consideran que sólo ellos saben, pero no han podido demostrarlo porque los hablantes son inexpertos nacionales. Mientras los jefes de Estado o de gobierno van de cumbre en cumbre, los pueblos lo hacen de abismo en abismo. Hugo Chávez de Venezuela, al asistir a una de tantas, reconoció: "en estas cumbres, ligamos la de hoy, nos encontramos, nos saludamos, firmamos una declaración,

nos tomamos una foto, sonreímos, asistimos a comidas, pero no pasa nada. Este es un encuentro social, de declaraciones, nada más".

¿Qué ocurriría si un año se suspendieran reuniones, embajadas y consulados? Seguramente todo fluiría, se suprimirían visas e incrementarían los intercambios realizados por los directamente interesados, con disminución de gastos que podrían dedicarse a servicios indispensables para cada comunidad nacional. La burocracia internacional o los burócratas en el exterior podrían dedicarse a conocer sus respectivos países y las materias que supuestamente dominan.

Si las cantidades pagadas por los estados a los organismos internacionales se invirtieran en ellos podrían avanzar en la solución de sus problemas. Infortunadamente, por un malinchismo mundializado, cada país requiere el espaldarazo internacional, presumiéndose de su apoyo, de un nombramiento sin significación, de premios sin importancia, para cuyo otorgamiento se gasta más que su monto, verbigracia, la UNESCO erogó el sesenta por ciento en administración del previsto para el Gallimar.

Los financiamientos son insuficientes para realizar proyectos benéficos para las naciones, pero sí los hay para recepciones costosas y banquetes para sibaritas destinados a brindar por su éxito en llegar a la nada. Son cantantes calvos transformados en rinocerontes, que no podrán satisfacer la sed y el hambre, también de justicia, de los habitantes del planeta, mientras su único interés sea conservar sus sillas. Aun lonesco fue incapaz de plasmar en su teatro del absurdo el funcionamiento de estas instancias internacionales.

#### 7. DEL ESTADO ADMINISTRADOR AL CIUDADANO ADMINISTRADOR

La llamada reforma del Estado ha propiciado, al lado de la desincorporación de instituciones públicas y una mayor participación de los particulares en la prestación de los servicios públicos, el traslado de múltiples quehaceres a los habitantes del país. La autoadministración en cuanto participación en las decisiones y en la evaluación de los resultados tiene partidarios; pero respecto a la

creciente ejecución de tareas por parte de los habitantes el apoyo consciente sería menor.

Los ciudadanos pueden exigir una administración democrática originada en su voluntad y actuando para beneficiarlos, pero serán pocos los dispuestos a realizar por sí mismos todas las tareas que han venido haciendo los servidores públicos. Hasta ahora han preferido procurarse los bienes y los servicios por una acción colectiva que los dispense, individualmente, de proporcionárselos por sí mismos. La administración, dentro de la división del trabajo en la sociedad, se debe encargar de las labores decididas por los ciudadanos. ¿Desearían éstos entregar las cartas por propia mano? Ciertamente no. Les interesa sobre todo la rapidez, la seguridad y el costo para hacerlas llegar, pues de hacerlo directamente podrían dar su mensaje de propia voz.

El contrato social vincula a los ciudadanos entre ellos mediante la renuncia de parte de sus derechos y de sus haberes monetarios para recibir servicios y bienes de interés general, disponiendo de tiempo para dedicarse a otras actividades. Eligen representantes y ponen a su disposición un aparato administrativo para que les resuelvan problemas, no para que sean organizados para solventarlos por sí mismos.

Si el ciudadano tuviera una participación mayor en las tareas administrativas dispondría de menor tiempo para actividades retribuidas o de recreación. Hasta ahora se puede constatar que, salvo si son obligatorios y está sancionado su incumplimiento, no utiliza todos los conductos con que cuenta para participar. En caso de existir una aspiración para participar mayormente los buzones de quejas y sugerencias rebozarían de ellas, las galerías en las sesiones públicas de los cuerpos colegiados estarían plétóricas, las jornadas electorales registrarían un abstencionismo mínimo, las páginas abiertas a los lectores en las publicaciones periódicas serían insuficientes, todos militarían en un partido político, nadie se negaría a desempeñar cargos honoríficos en asociaciones civiles o a realizar gratuitamente tareas para la comunidad.

De darse efectivamente la participación de los ciudadanos en éstos y otros ámbitos la administración tendría mayor cuidado en responder a sus exigencias y en explicarles sus actos. Las decisiones serían convenidas con ellos.

Los individuos son poco dados al sacrificio altruista y permanente asociado a un interés general a largo plazo. Cuando la participación se presenta es tratándose de problemas personales, concretos e inmediatos. Existen muestras generosas de esfuerzos de los individuos asociados para el bienestar de la comunidad, pero son excepcionales al presentarse ante circunstancias también extraordinarias como los desastres.

Los funcionarios de partidos, sindicatos, asociaciones y organizaciones de toda índole encuentran colaboradores desinteresados para tareas concretas y por corto tiempo. En cambio tratándose, por ejemplo, de administrar una copropiedad, un multifamiliar, es difícil descubrir personas responsables de la buena conservación y funcionamiento del bien colectivo. La administración es sobre todo una tarea ingrata y sin reconocimiento. La gestión de los asuntos por y para los interesados exige asiduidad para deliberar, desplazamientos, revisión y estudio de documentos, escuchar, aconsejar, comprometerse y recibir las críticas, renunciar a un tiempo que se podría dedicar a la vida familiar, a la diversión o a trabajos remunerados.

La tendencia de los ciudadanos a autoadministrarse no se ha demostrado. Sin embargo, invocando carencias presupuestales, muchas debidas a ineficiencias, al pago de la deuda externa o del rescate de bancos, carreteras, ingenios, verbigracia, las administraciones, por decisión de sus gobiernos o de instancias internacionales, han venido transfiriendo sus tareas a los ciudadanos, quienes cada día pagan más impuestos y reciben menores bienes y servicios a cambio.

De esta manera al habitante se le exige, entre otras actividades, desempeñar las de pepenador, separar y depositar las basuras (Ley de Residuos Sólidos del Distrito Federal), chofer (conducir a sus vecinos), albañil (autoconstrucción de vivienda, mantenimiento de escuelas), policía (autoprotección de su vida, honor y patrimonio, así como formar parte de los grupos de protección vecinal contra la delincuencia), miembro de las brigadas universitarias para levantar infracciones a quienes violen las normas de tránsito, promotor de la construcción de viviendas y administrador de las mismas, archivero público (conservar documentos administrativos), espía ("ojos y oídos en cada calle para evitar hechos ilícitos"), inspector de fugas de aguas y lámparas apagadas, promotor voluntario de la salud para mejorar sus niveles mediante un proceso de autocuidado

para ayudar a los pacientes y a sus familiares en tareas simples de atención médica, caminero (construir y reparar caminos y puentes), silvicultor (forestar, reforestar), proveedor (realizar compras en común y distribuir lo adquirido), contralor (contraloría social dentro del programa nacional de solidaridad), administrador (condominios, mercados, colonias, rastros, distritos de riego), denunciante (funcionarios corruptos, destrucción del patrimonio cultural), defensor del consumidor (adquirir y difundir la cultura para el consumo, identificar necesidades de consumo de productos básicos, promover nuevas pautas de consumo, propiciar niveles óptimos de calidad, mejorar su conciencia consumidora, formular quejas de carácter colectivo, coadyuvar con la Procuraduría Federal del Consumidor en la inspección y vigilancia del mercado en materia de precios), abogado para defender sus derechos, contador para presentar sus declaraciones ante las autoridades fiscales o las contralorías si son servidores públicos, constructor y administrador de obras y servicios hidráulicos (Ley de Aguas Nacionales), investigador, caza recompensas o delator anónimo (Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y el Plan de Denuncia Ciudadana o programa "ojo ciudadano") para facilitar la aprehensión de presuntos delinquentes, vigilante como miembro de los comités de seguridad en los templos, asesor (sugerir mejoras en la administración), quejoso (señalar las deficiencias administrativas), agente de tránsito (a la entrada y salida de las escuelas), sembrero (aceras y calles), pilmama (cuidar a sus hijos en las guarderías o en el Centro de Atención Infantil), profesor (enseñar a leer y a escribir), pintor (pintar la calle con su letrero) y, abreviando las posibilidades, pagador de contribuciones para sostener una burocracia que día a día le transfiere más tareas y hace menos, a menudo ineficazmente, para servirle.

El habitante debe colaborar además en programas institucionales como el quito, las faenas, el de promotores de la comunidad, los llamados "échame una manita" para mejorar el centro histórico de la ciudad de México o "a mejorar nuestra cuadra" cuidando árboles y jardines. Así mismo realiza obras de beneficio social, forma parte de comités de toda índole y participa en la consulta popular, los desfiles y ceremonias cívicas. A todas estas tareas se añaden el vicio militar y el de jurado, alistarse y servir en la Guardia Nacional, las elecciones electorales y censales. Los niños también tienen quehaceres, tales son

los casos del Club H<sub>2</sub>O, en calidad de superinspectores del agua, y del programa de promotores infantiles forestales en Orizaba. Todos estos menesteres se cumplen sin retribución alguna. Para desempeñarlos adecuadamente es menester también asistir a cursos de capacitación y actualización sobre cada uno.

Sin embargo es preciso reconocer la existencia de actividades asumidas a iniciativa de los ciudadanos como son las de partido o religiosas, las cumplidas en asociaciones no gubernamentales, entre otras las destinadas a mejorar el ambiente o defender los derechos humanos. Igualmente suelen participar en bloqueos de la circulación, marchas, manifestaciones, concentraciones, ocupación de iglesias y edificios públicos, plantones, peregrinaciones, festejos callejeros por triunfos deportivos, huelgas, foros, mítines. Además construyen *topes* por doquier, destruyen árboles y jardines, distribuyen basura y mugre, convierten las orillas de carreteras y caminos en muladares, realizan *pintas*, ocupan entradas y lugares prohibidos, estorban la circulación, marcan sin justificación el teléfono para emergencias (treinta y ocho mil veces al día) (*Excelsior*, 21 de enero de 2005), incumplen los reglamentos. Asimismo deben fortalecer sus relaciones con quienes en los ámbitos político y administrativo pueden auxiliarles para ser escuchados y atendidos, obtener un empleo o un servicio, cumplir sus obligaciones o ejercer sus derechos.

De desempeñar todos los ciudadanos tal cúmulo de tareas serían reales las cifras oficiales sobre la mínima desocupación existente. Si cumplieran todos con ellas carecerían de tiempo para realizar actividades remuneradas o recreativas; serían autárquicos y harían inútil la existencia de la administración. El ciudadano autárquico sería administrador de tiempo completo.

## 8. DEMOCRACIA ADMINISTRATIVA

En 1858 Teodoro Parker concibió a la democracia como "el gobierno directo y autónomo que sobre todo el pueblo, se ejerce por todo el pueblo y para todo el pueblo". En este sentido una administración pública será democrática cuando provenga de los habitantes del país y que, con la participación de éstos, los

beneficie. Sin embargo, en pocas ocasiones se ha propuesto, y en menos llevado a la práctica, una administración del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

La democracia en nuestro país está considerada "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". Constitucionalmente, como también ya se expresó, "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste". "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores". La democracia es representativa y la administración queda supeditada a los poderes ejecutivos federal y estatales y a los ayuntamientos.

En consecuencia, la administración no se ejerce por todo el pueblo, es asunto de los gobernantes y frente a éstos, desde la perspectiva administrativa, los habitantes del país son administrados, es decir, son personas sometidas a la jurisdicción de las autoridades administrativas. Tratándose de los ciudadanos en sus relaciones con la administración deberían ser los mandantes y participar en la definición, en la ejecución y en la evaluación de las actividades administrativas.

No obstante, la administración pocas veces es la casa del ciudadano, ante ella casi siempre es un extraño, inoportuno y sospechoso. El ciudadano la teme. Mala pagadora y acreedora implacable; lenta para decidir y actuar e inexorable para los plazos; deficiente en informar y exigente de informaciones. Contumaz en cometer errores de derecho o de hecho, deposita la carga de la prueba en los ciudadanos y les confiere la obligación de conservar un archivo de documentos públicos. Por ello los ciudadanos se sobrecogen al acercarse a ella. En muchos casos prefieren renunciar a sus derechos que preservarlos al precio de tramitaciones difíciles e inciertas en sus resultados; así los más pobres son los mayormente resignados y perjudicados.

Los habitantes dudan que los servidores públicos lo sean de la comunidad. El servidor público a medida que asciende en la jerarquía administrativa es menos ciudadano y está más alejado de éste, particularmente de sus necesidades y

de la realidad en que se desenvuelve. Los altos funcionarios suelen desvincularse de los problemas cuya solución está a su cargo; la situación privilegiada en que se encuentran hace que no padezcan. Si no vivir como las personas a quienes se presume sirven, sí deberían convivir con ellas para adentrarse en sus condiciones de vida y actuar cotidianamente como los demás habitantes del país.

Los políticos, pocas veces los administradores, juegan a ser del pueblo. Hace algunos años se les pidió se dieran baños de pueblo. No obstante, por su origen y formación alejados del pueblo, cuando se acercan a éste se percibe su incomodidad e impostura; recurren al disfraz y a la simulación; se conducen como extranjeros. Vestidos con ropa casual, en lugar del traje hecho a la medida con tela importada, uniforme de políticos y funcionarios, fingen un atuendo popular (pantalón, botas, guayabera y chamarra de piel, también de importación) cuyo precio es mayor al salario mínimo anual. Los encargados de vigilar los precios de los productos indispensables para comer, con ingresos mayores a los de sus homólogos de los países ricos, pocas veces van al mercado e ignoran la dificultad de adquirirlos ante el precario poder adquisitivo de un salario mínimo. Quienes deciden sobre la construcción de habitaciones populares para hacer efectivo el derecho de toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa, poco pueden comprender las limitaciones, incomodidades y deficiencias de las mismas desde sus espaciosas mansiones. Los altos funcionarios procedentes cada día en mayor número de escuelas privadas, en algunos casos extranjeras, envían a sus hijos igualmente a centros educativos privados, en los que se privilegia un idioma distinto al español, en la gran mayoría de los casos el inglés, situados en el país y preferentemente en el exterior. De asistir sus hijos a escuelas públicas nacionales seguramente éstas tendrían los recursos necesarios y sus vástagos dominarían la lengua nacional, sin correr el riesgo de integrarse a las primeras generaciones de estadounidenses nacidos en México de padres mexicanos.

Los funcionarios desconocen las dificultades, maltrato, pérdida de tiempo, frustración e impotencia del ciudadano frente a la administración, en tanto nunca recurren personalmente a ella. Por medio de ayudantes obtienen su pasaporte, licencia de manejo, permisos, certificados o documentos públicos. Tampoco realizan personalmente los pagos de impuestos, servicios públicos o

rivados. Si se condujeran como ciudadanos serían los primeros en mejorar a la administración pública y la calidad de la vida de los habitantes del país.

Los burócratas, en el sentido peyorativo del término, se han constituido en el principal obstáculo para el eficaz funcionamiento de las administraciones. Rutinarios, perezosos, impenetrables (salvo pagando el servicio a que están obligados), ejercen su parcela de poder como autócratas o dictadores.

En teoría los ciudadanos son titulares del poder, en los hechos están sometidos al poder público, en lugar de estarles éste subordinado. No resulta extraño, por lo tanto, que para quienes administran sean objeto o clientes y no titulares, beneficiarios, de la acción pública.

La democracia representativa es una presencia cada vez más teórica que real de los ciudadanos en el gobierno, en la toma de decisiones sobre los asuntos que les conciernen; su presencia se torna efectiva al participar en la toma de decisiones, en su ejecución y fundamentalmente en sus beneficios.

Día con día existe un mayor distanciamiento entre los electores y los electos, entre otras causas, por ser imposible al ciudadano vigilar a sus representantes, discutir con ellos, hacerles conocer su opinión, no la orquestada por los medios de comunicación masiva o en reuniones prefabricadas, así como expresarles sus aspiraciones. El ciudadano se percata que elige pero no decide, que se multiplican los intermediarios entre él y sus representantes, que cada vez se aleja más del ejercicio del poder, no obstante se afirma que el poder es del pueblo y se ejerce por el propio pueblo en su beneficio. Puede constatar, en los hechos y discursos, que el gobierno es de los empresarios, se ejerce por medio de sus gerentes, para los empresarios. "El 4 de junio (de 2001), durante su viaje a Corea, el Presidente Vicente Fox definió su administración: 'Somos un gobierno de negocios y queremos servirles (a los empresarios) para hacer juntos negocios' ".<sup>52</sup>

La noción de democracia administrativa no tiene carta de naturaleza. Al ciudadano se le ha reconocido, en ocasiones teóricamente, el derecho a parti-

cipar en política, pero muy pocas veces ha tenido un derecho semejante en materia administrativa. Todos los ciudadanos deben participar en la administración de conformidad con su ubicación, circunstancias e intereses legítimos.

El desinterés ante una reivindicación tan importante es sorprendente, sobre todo por el desplazamiento de las decisiones fundamentales del poder legislativo hacia el ejecutivo, de la importancia cada día mayor de la facultad reglamentaria de éste, de la trascendencia de la planeación, de la necesidad de recurrir a la administración por parte de todos los sectores de actividad y de todos los habitantes, así como de las tendencias tecnocráticas surgidas en ella. Existe, sin duda, un movimiento encaminado a democratizar a la administración, pero se dirige más hacia la colaboración de los ciudadanos en la ejecución, en la conservación o en el patrocinio, que a su participación en la toma de decisiones y en su evaluación. Aun en el ámbito del municipio, donde tiene mayor viabilidad, la autoadministración no ha triunfado.

Hasta el presente el estatuto del ciudadano, transformado en administrado, se asemeja al de un menor no emancipado. La autoridad administrativa ejerce sobre él la tutela; justificando su acción unilateral en el interés público, en el supuesto interés de aquéllos a quienes impide participar. El paternalismo muchas veces es grato también al ciudadano; en lugar de su participación informada y responsable prefiere dejar su destino en manos de los profesionales de la política y de la administración. Así, en la realidad es súbdito y sólo en el texto constitucional soberano. Los derechos administrativos del ser humano están por precisarse. Los derechos políticos resultan insuficientes para su emancipación real.

Entre los derechos humanos administrativos, algunos ya reconocidos en otros países o esbozados en el nuestro, podrían considerarse para todos los habitantes los siguientes:

1. A una administración cercana al habitante, expedita, simple, oportuna, eficaz, considerada, razonable, justa, transparente, honrada, responsable, humana, de excelente calidad, de confianza y de bajo costo.

<sup>52</sup> Moya Palencia, Mario, "El 'Gobierno de los Negocios' y de los Casinos", *Excelsior*, México, 2 de julio de 2001, p. 13-A.



A participar en la elaboración y aprobación de planes y programas, así como supervisar su cumplimiento, particularmente de los de carácter urbano condicionantes de su forma de vida en todos los sentidos.

Al referéndum y a la iniciativa popular administrativos.

A la conservación de los atributos de los servicios públicos en los casos que estén concesionados o privatizados.

A la igualdad en las cargas y en los beneficios de la acción administrativa.

Al estricto apego de la administración al derecho y a disponer de medios expeditos y sencillos para asegurarlos.

Al debido proceso administrativo, mediante la regulación del contenido y alcance de las garantías procesales y sustanciales en la materia; omitirlo contrasta con lo pormenorizado de las normas en los procesos penal y civil.

A la precisión de los principios para la interpretación de la ley en materia administrativa.

A una defensa adecuada frente a las administraciones y a un acceso fácil a ella, incluyendo a la llamada paraestatal.

Al establecimiento de tribunales administrativos de plena jurisdicción y de la responsabilidad directa y objetiva de la administración. La reforma al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos abre la posibilidad de hacer efectiva la responsabilidad patrimonial del Estado "por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares".

A una compensación por la acción administrativa ilegítima o inoportuna.

A sistemas expeditos y llanos para cumplir obligaciones, ejercer derechos y recibir servicios.

13. A la defensoría y asesoría de oficio en materia administrativa. La mayoría de las personas por su ignorancia o pobreza, por la complejidad o desconsideración imperantes en las administraciones, están imposibilitadas para defenderse o beneficiarse del quehacer público. Con la defensoría y asesoría de oficio administrativas como lo hizo Ponciano Arriaga con los procuradores de pobres, disminuirían los excesos, agravios, vejaciones, maltratos o tropelías y se propiciaría el ejercicio de los derechos, el cumplimiento de las obligaciones y el disfrute de los servicios.
14. A la determinación de las bases para el ejercicio de las facultades discrecionales.
15. A recibir una respuesta razonada y en un término realmente breve por parte de las autoridades a las peticiones, sugerencias y quejas presentadas.
16. A que el silencio de la administración les favorezca, mediante la sustitución de la *negativa ficta*, protectora de la inactividad administrativa, por la *afirmativa ficta* impulsora de la acción pública y benéfica para los ciudadanos desatendidos. Si la autoridad no resuelve en breve plazo la decisión se considera favorable para el solicitante.
17. A la información fundada, clara y sencilla sobre la decisión y actuación administrativas, desde los nombramientos o remociones de funcionarios y las demás facultades discrecionales hasta respecto a quiénes y por qué se otorgan concesiones o enajenan bienes públicos.
18. A la veracidad de las estadísticas, documentos e informaciones oficiales.
19. A acceder a los expedientes personales y a su complementación, así como a aquellos en que se tenga interés social.
20. A participar en la evaluación del quehacer administrativo.
21. A proteger los intereses sociales, no sólo cuando se es parte agraviada directamente, generalizando la acción popular prevista, por ejemplo, tratándose

del patrimonio cultural o de la responsabilidad de los servidores públicos. La Ley Orgánica Municipal guanajuatense de 1918 otorgaba a los habitantes el derecho de solicitar la reforma de los presupuestos municipales para incluir un servicio público de importancia o suprimir gastos innecesarios, entre otros casos.

A disponer de condiciones mínimas de consideración al menos en las áreas de atención al público. Nadie será sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes (Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948).

A que los organismos de protección de los derechos humanos, además de su salvaguardia en el ámbito administrativo, les defiendan de la conducta irregular de las administraciones, remediando los casos de inactividad, negligencia, inoportunidad o desconsideración, y propongan modificaciones a las normas, a los criterios y a las prácticas administrativas cuando produzcan resultados injustos o perjudiciales.

Un avance en la consagración de los derechos humanos administrativos es la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente.<sup>53</sup>

Pese a estas posibilidades de democratización administrativa, las autoridades en ocasiones se han conformado con las encuestas, los comentarios periodísticos, la concertación de las decisiones con los grupos hegemónicos, la recepción de sugerencias del público, interpretándolas según su conveniencia dejándolas muchas veces sin respuesta. Los denominados *pactos económicos* constituyen casos ilustrativos. En ellos se determina la vida económica del país en las cúspides empresariales y el depositario del *supremo* poder ejecutivo central, incluyéndose disposiciones que corresponden al poder legislativo. La voz del pueblo soberano no siempre es escuchada y mucho menos atendida.

El derecho de los pueblos a disponer de su vida por sí mismos no se discute seriamente; es tema para los discursos y es invocado en los documentos

públicos; pero no se acata cabalmente. A nadie indigna la ausencia de instrumentos para hacerlo efectivo, para incrementar la participación, disminuir el abstencionismo y asegurar al ciudadano el carácter de autor de su presente y futuro, en lugar de mero protagonista de un papel que no ha escrito ni decidido siquiera interpretar. Peor todavía, desde la perspectiva de los *tecnoburócratas* hay que felicitarse por ello, en tanto los asuntos públicos deben resolverse por los que saben, por quienes mediante un lenguaje inaccesible a la mayoría, inteligible sólo para los iniciados, hacen incomprensibles los asuntos más simples, por aquellos que mantienen el monopolio de la información que manipulan para confundir al ciudadano, por los que determinan los modelos a seguir y pretenden modelar a todos para hacerlos realidad. Ante tal posición es preciso reivindicar el derecho del pueblo a equivocarse, según los tecnócratas, mismo que debe estar prohibido a los representantes y administradores.

La administración debe informar claramente a los ciudadanos sobre el fundamento y el contenido concreto de sus actividades, escuchar sus opiniones y consultar a todos los involucrados en ellas, acatando la evaluación que hagan de las mismas. El ciudadano es el mandante, los órganos representativos y las administraciones deben ser sus mandatarios.

La actitud de los servidores públicos debe transformarse para servir al ciudadano, deben ser el medio para resolver los problemas y no un problema más para todos. Deben aceptar una administración originada en el pueblo, con su participación y para su beneficio.

Al ciudadano corresponde dar vida a la democracia. Para que decida y vigile a la administración deberá asumir el papel de soberano, mediante instrumentos innovadores que lo permitan. La administración omnipotente, autoritaria, antidemocrática, cuya sombra paralizadora continúa extendiéndose y que únicamente escucha su propia voz, debe dejar la iniciativa y dirigir su acción al ciudadano soberano. Ambos pueden y deben hacer efectivas la libertad, la igualdad y la fraternidad, gracias a una administración del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

<sup>53</sup> Secretaría de Gobernación, "Decreto por el que se expide la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente", *Diario Oficial de la Federación*, México, 23 de junio de 2005.