

# Revista de Administración Pública

## La sectorización: estrategia para la planeación, coordinación y control de las empresas paraestatales

Fidel Roberto Rivera Lugo\*

### Prólogo

La creación y desarrollo de las empresas públicas de nuestro país obedece a etapas coyunturales de atención a las necesidades sociales que el Estado se ha planteado en diversos momentos y circunstancias.

El sector paraestatal ha representado un apoyo fundamental al desarrollo económico y social de México, no obstante las diversas presiones internas y externas en las que se ha visto envuelto el Estado mexicano, en varios momentos de su historia, para adelgazar su administración pública.

Para dar sustento a la Reforma Administrativa 1976-1982, y regular el crecimiento desmedido y anárquico del sector paraestatal se emitieron diversas disposiciones jurídicas, de las cuales, la mayoría de ellas permanecen vigentes. Destaca primordialmente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a los 40 años de su promulgación sigue siendo un documento básico para dar orden a la Administración Pública Federal.

Mediante estos instrumentos jurídicos se introdujeron mecanismos institucionales que facilitaron los procesos de planeación, coordinación y control, tanto de la administración pública centralizada, como de la administración pública descentralizada o paraestatal. La sectorización representó una estrategia fundamental que prevalece hasta nuestros días.

\* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, con orientación en Administración Pública. Mención Honorífica (2004) por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Premio INAP 2º Lugar 2004. Instituto Nacional de Administración Pública, de la cual es asociado. Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM. Profesor invitado en el Posgrado del Instituto Nacional de Administración Pública. 2016. Artículos publicados en revistas nacionales y el libro "La Gerencia Cataláctica: anatomía de la nueva gerencia pública", Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2008. Ha ocupado diversos cargos públicos en entidades y dependencias de la APF.

Es nuestro interés en este artículo referirnos a la forma de organización descentralizada de la administración pública, denominada también *administración pública paraestatal*, y la estrategia adoptada sobre la sectorización de las entidades para facilitar los procesos de planeación, coordinación y control de este sector.

### **1. La centralización-descentralización como proceso continuo**

El Artículo 90 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* señala:

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 definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las Entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado.<sup>1</sup>

Según el diccionario de la Lengua Española el término “paraestatal” corresponde a lo:

Dicho de una institución, de un organismo o de un centro que, por delegación del Estado, coopera a los fines de este sin formar parte de la Administración Pública.<sup>2</sup>

El *Diccionario de Ciencia Política* apunta que “paraestatal” es una palabra formada por dos elementos: *para* del griego que significa “al lado de”, “lado a lado” o “paralelamente”; y el adjetivo *estatal*, formado por el vocablo latino que significa *status*, en sentido de relativo o referente al Estado. Significa, en suma, algo que no se confunde con el Estado, sino que marcha al lado del Estado, paralelamente a él.<sup>3</sup>

Se trata entonces de un neologismo de formación híbrida que también suele escribirse como “parestatal”. Para algunos, el término es sinónimo de “autarquía”; para otros, designa entidades de distinta naturaleza a la autarquía.

<sup>1</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 90.

<sup>2</sup> *Real Academia Española*, Vigésima Segunda Edición.

<sup>3</sup> *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo II, Andrés Serra Rojas, comp. Ed. Más Actual de Ediciones, S.A. de C.V., México, 1972, 456 pp., p. 344.

La palabra paraestatal suscitó y continúa suscitando discusiones interminables, tanto que ha llevado a algunos especialistas a afirmar que los entes paraestatales constituyen una terminología jurídica a la cual no correspondería una clara categoría jurídica. Se discute también si paraestatal se aplica a entidades públicas o a privadas, si es o no sinónimo de autarquía.

“Para unos, paraestatal es toda entidad de naturaleza privada que camina paralelamente al Estado realizando servicios públicos o de utilidad pública; para otros, paraestatal es sinónimo casi perfecto de autarquía: una autarquía que guarda la más estrecha relación con el Estado”.<sup>4</sup>

Como ya se mencionó, la Carta Magna en su Artículo 90 señala que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal. Igualmente, el término se retoma en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) y en la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP) vigentes.

Al respecto Acosta Romero señala que el significado usual del término paraestatal, conforme a la mayoría de los diccionarios es lo que no corresponde al Estado o lo que está al lado del Estado, por lo que precisa que el sector paraestatal es un conjunto de unidades administrativas que están integradas formalmente en la administración pública estatal y a las que también la LOAPF les llama entidades.<sup>5</sup>

Se advierte entonces, que la categoría conceptual presente es la descentralización administrativa, definida como una forma de organización que consiste en dotar a ciertos organismos de autonomía orgánica, frente al poder central.

Habrá que señalar que la expresión “Administración Pública Paraestatal” que consigna la LOAPF vigente tiene un contenido genérico, pues en ella se comprenden entidades de naturaleza diversa, como es la de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, la de instituciones de crédito, seguros y fianzas y la de los fideicomisos.

Concluimos que la palabra “paraestatal” debe tomarse como una expresión convencional y genérica para denominar los organismos que, aun formando parte de la administración estatal, no son considerados como los tradicionales elementos de la administración centralizada.

---

<sup>4</sup> *Ídem*.

<sup>5</sup> Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer Curso, 16ª. Edición Actualizada, Editorial Porrúa, México, 2002.

## *Formas de organización políticas y formas de organización administrativas*

Serra Rojas en su obra de *Derecho Administrativo* señala que es necesario distinguir las formas de organización política y las formas de organización administrativa. Las primeras consideran al Estado en su unidad y se refieren a la forma del Estado (unitario o federal); en cambio, las formas de organización administrativa se refieren a un aspecto parcial de su actividad, o sea la actividad de los órganos del Poder Ejecutivo, al Gobierno mismo como conjunto de medios por los cuales la soberanía se traduce en acto.<sup>6</sup>

Las formas de organización administrativa se consideran en dos grandes ramas: la centralización y la descentralización. A su vez, la centralización se reduce a las formas siguientes: a) la centralización administrativa propiamente dicha, cuando los órganos se concentran articulados en un orden jerárquico dependientes del poder central, y b) la centralización administrativa por desconcentración, cuando los órganos no se desligan de la organización centralizada, pero se les otorgan ciertas facultades para actuar y decidir, dentro de los límites y responsabilidades que no los alejan del poder central.<sup>7</sup>

En cambio, el régimen de la descentralización administrativa se caracteriza por la diversificación de la coordinación administrativa:

Descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar de la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.<sup>8</sup>

Revisemos los elementos de estas formas de organización.

### ***Características de la centralización, desconcentración y descentralización***

#### ***Centralización***

El Diccionario de la Lengua Española señala que centralizar significa reunir en un sólo centro las posibilidades de actuar; hacer que varias cosas dependan de un poder central; asumir el poder público facultades atribuidas a organismos locales.

Alejandro Oliván precisa que la centralización es una condición estructural del Estado. Centralizar es reunir en un punto el conocimiento y dirección de las cosas o el mando de las personas, de modo que la voluntad central llegue a todas partes y tengan informes sobre su población.

<sup>6</sup> Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Tercera Edición, Librería de Manuel Porrúa, S.A., México, 1965, 1174 pp. p. 480-481.

<sup>7</sup> Serra Rojas, *op. cit.*, p. 482.

<sup>8</sup> *Idem.*

Entonces, la administración pública es un sistema organizado para transmitir el impulso del poder supremo, obligando al cumplimiento de las leyes; por lo tanto, no se concibe que pudiera estar descentralizada o independiente de él. Sin administración no habría gobierno.<sup>9</sup>

Barrera Zapata y Conzuelo Ferreyra indican que el concepto tiene dos elementos fundamentales: “qué” se concentra y “dónde” se concentra. Centralizar es unificar, acumular y monopolizar decisiones, facultades y recursos. La idea de unificar nos remite a reunir lo desperdigado; acumular significa hacer un cúmulo, un conjunto; y, monopolizar quiere decir tener exclusiva. Por lo tanto, señalan que:

...centralizar política y administrativamente significa reunir e incrementar un conjunto de facultades cuyo ejercicio exclusivo reporta un significativo poder de decisión para un solo ámbito u órgano de gobierno. En otras palabras, centralizar significa concentrar la capacidad de establecer los fines y usar los medios para lograrlo...<sup>10</sup>

Concluyen los autores de referencia que el concepto de centralización y su correlativo, la descentralización, es multidimensional al considerar factores políticos, económicos, culturales, sociales y geográficos.

La centralización es una característica del Estado moderno, surge y se fortalece en sus primeras formas de organización que se dieron en el *Absolutismo*, para después transmitirla y acrecentarla en el Estado de derecho.

El Estado Absolutista<sup>11</sup> demandó un poder fuerte y unificado, apoyado en una administración bien organizada, autocrático en sus ejercicios de poder y con una alta profesionalización de su burocracia como necesidad histórica para impulsar el nuevo orden político y económico de la burguesía y demoler la vieja estructura feudal. El poder soberano fue la organización política que dio unidad a la sociedad civil.

La centralización política del Estado Absolutista se tradujo también en una centralización administrativa. Le corresponde a la administración pública facilitar las condiciones materiales para el auge de la economía mercantil, así como para aplicar una política tutelar para proteger a la población que vivía en condiciones de desigualdad y atraso.

<sup>9</sup> Oliván, Alejandro. *De la administración pública en relación a España*. Roix Editor, Madrid, 1843, p. 109.

<sup>10</sup> Barrera Zapata, Rolando y Conzuelo Ferreyra, María del Pilar. *Descentralización y administración pública en los estados federados*. (Ensayo analítico-metodológico) Ed. UAEM-IAPEM, Toluca, Estado de México, 1989, p. 120.

<sup>11</sup> Vid. Anderson, Perry. *El Estado Absolutista*. Siglo XXI, México, 1979, pp. 9 a 37.

El Estado de derecho surge a consecuencia de la expansión capitalista. La soberanía de la ley y el ideal de la unidad del Estado se conjugan en los preceptos de igualdad. Todos los hombres son iguales ante la ley; ningún hombre depende de otro, aunque todos están sometidos a este mandato. El Estado es un ser impersonal que por su carácter general crea la unidad de todos. De esta manera se concibe al Estado, que con el desarrollo del constitucionalismo se denominó Estado de derecho.<sup>12</sup>

Leyes, tribunales y orden público es el esquema del Estado de derecho; el principio de la división de poderes representa una idea exacta del Estado: poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Esta división de poderes significó la consolidación del Ejecutivo como un poder fuerte y autónomo, apoyado en una administración pública centralizada.<sup>13</sup>

García de Enterría describe de manera clara lo que significa el Estado moderno:

El nuevo poder emergente es un poder inmenso y tutelar que se encarga de asegurar el goce y de vigilar la suerte de los individuos iguales. Es un poder detallista, absoluto, regular, previsor y dulce...labora con gusto por la felicidad de los ciudadanos, pero pretende ser su único agente y su único árbitro; él provee de su seguridad, prevé y asegura sus necesidades, facilita sus placeres, conduce sus principales negocios, dirige sus industrias...<sup>14</sup>

Por cuanto a la organización político-territorial, es en el Estado de derecho donde surgen los principios del federalismo y del centralismo.

### **Desconcentración**

La desconcentración en cambio, consiste en la delegación de facultades de la organización central en beneficio de órganos internos de la misma, que están sujetos al poder jerárquico de la autoridad central.

Chanes Nieto señala que la desconcentración administrativa es la atribución de facultades decisorias a una unidad integrante de la administración

---

<sup>12</sup> Vid. Rousseau, Juan Jacobo. *El contrato social*. Editorial Porrúa, (Sepan cuantos, 113) México, 1982, pp. 9-21.

<sup>13</sup> Una larga lucha se dio entre el ejecutivo y el parlamento, que culminó con los dos grandes regímenes políticos de nuestros tiempos: el parlamentarismo y el presidencialismo. Vid. Uvalle Berrones, Ricardo. *El gobierno en acción*. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

<sup>14</sup> García de Enterría, Eduardo. *Revolución francesa y administración contemporánea*, (s.d.) p. 15.

que la crea, sujeta al control jerárquico de ésta. La desconcentración es una modalidad de la organización para facilitar y acercar la decisión o los servicios al administrado, quien los obtendrá en forma expedita, mejor informada, más justa y menos onerosa.<sup>15</sup>

La desconcentración constituye un procedimiento de técnica jurídica, que descarga a las autoridades superiores de una buena parte de las múltiples labores de su competencia, y permite a las autoridades de menor jerarquía tomar decisiones más rápidas en beneficio de la agilidad del despacho de los asuntos y en beneficio de los administrados.

Igualmente, la desconcentración, mediante la creación de órganos que con facultad de decisión se establezcan fuera de la sede de la administración central, en circunscripciones territoriales, asegura un mejor y eficaz funcionamiento de la administración y se da a los particulares la enorme facilidad de tratar sus asuntos en sus propias regiones sin tener que acudir a la capital, asiento de las autoridades centrales.

### **Descentralización**

La descentralización se refiere a la tendencia opuesta y recíproca de la centralización, ya que consiste en transferir a diversas corporaciones u oficinas parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo de un Estado.

Al respecto Oliván señala que la administración pública tendría serios inconvenientes si en su dirección central se acumula un número desproporcionado de atribuciones y funciones. También lo sería si la administración central o sus agentes ejercieran funciones que los propios pueblos puedan desarrollar sin deteriorar la armonía general del Estado. La excesiva centralización se corrige de dos maneras: distribuyendo entre los órganos locales el sobrante de atribuciones acumuladas en el centro o traspasando y confiando a las provincias parte de las mismas atribuciones; ambas cosas pueden darse a la vez.<sup>16</sup>

Waline asienta que descentralizar es retirar poderes de la autoridad central para transferirlos a una autoridad de competencia menos general; o sea, de competencia territorial menos amplia (autoridad local), sea de competencia especializada por su objeto.<sup>17</sup>

Para Chanes Nieto el término descentralización abarca múltiples conceptos y ámbitos que llegan a provocar equívocos:

---

<sup>15</sup> Chanes Nieto, José. "Desconcentración Administrativa", en *Colección Seminarios* No. 1, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.

<sup>16</sup> Oliván, Alejandro, *op. cit.*, p. 109.

<sup>17</sup> Waline, Marcel. *Droit Administratif*, 9ª. Edición, Ed. Sirey, París, 1963, p. 299.

En lo económico, se entiende como la transferencia de actividades de esta índole fuera de los centros urbanos. En lo político, se interpreta como la devolución o transferencia de atribuciones o instituciones federales a estados y municipios. En lo administrativo, se señala cuando la administración se desconcentra o cuando se reubica dentro del territorio nacional para descongestionar la sede de los poderes federales.<sup>18</sup>

La descentralización política no se entiende sólo como un acto de creación de los estados federales, sino también como un proceso de consolidación de la autonomía y de las capacidades de los gobiernos locales o estatales, que por razón de unidad nacional históricamente han sido debilitados. Esta consolidación se adentra en los procesos sociales y políticos de cada entidad federativa.

Desde la perspectiva administrativa, la descentralización adquiere un sentido diferente. Esta se refiere a una derivación del aparato político-administrativo del Estado. Omar Guerrero señala que un Estado unitario está doblemente centralizado, en cambio un Estado federal sólo debe dar cabida a la centralización gubernamental, por lo que debe ser administrativamente descentralizado.<sup>19</sup>

Gabino Fraga apunta que la descentralización administrativa tiene las siguientes modalidades: a) la descentralización por servicio; b) la descentralización por colaboración, y la descentralización por región.<sup>20</sup>

El autor de referencia aclara que en estos tipos de descentralización no hay caracteres idénticos y uniformes, pues a diferencia de la centralización (la cual es una forma única de organización), la descentralización representa una tendencia de alcances variables en donde no es posible conciliar dos situaciones contrarias.

La descentralización por servicio, también denominada funcional o técnica, se refiere a la delegación de facultades de la administración central a personas morales o jurídicas diferentes, dotadas de patrimonio propio y de autonomía orgánica sin subordinación jerárquica a la administración central, que son creadas para cumplir una tarea específica y que constituyen una prolongación funcional de la administración pública.

---

<sup>18</sup> Chanes Nieto, José. "Estado federal, descentralización, desconcentración y reubicación", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Núm. 20-21, octubre 85-marzo 86, Instituto de Administración Pública, México, p. 42.

<sup>19</sup> Guerrero Orozco, Omar. "Descentralización de la administración pública federal: causas, efectos y consecuencias". En *Revista de Administración Pública (RAP)*, Nos. 63/64, julio-diciembre de 1985, INAP, México, p. 28.

<sup>20</sup> Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*. 4º. Ed., Editorial Porrúa, México, 2000, 509 pp. p. 199.

Este tipo de descentralización es creada por el poder central para beneficiar sólo a la capacidad y eficiencia de la administración pública. Supone la existencia de un organismo público con facultades ejercidas por funcionarios diferentes de la administración central; su autonomía orgánica y técnica le permite al organismo descentralizado actuar bajo reglas distintas de la administración pública central.

El otorgamiento de la personalidad y patrimonio propios no necesariamente es una característica inherente, puede deberse al otorgamiento de una simple autonomía técnica de un organismo o el de concederle una autonomía orgánica.

La autonomía técnica consiste en que el órgano descentralizado no está sometido a las reglas de gestión administrativa y financiera; en cambio, la autonomía orgánica supone la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede oponer a éste su esfera de autonomía.<sup>21</sup>

Por lo que se refiere al control de los entes descentralizados, denominado también como control de tutela, Chanes Nieto nos aclara que:

Existe vigilancia y supervisión, también coparticipación en las decisiones y aún aprobación de éstas, por parte de la administración central sobre dichos entes, llamados en algunos países organismos autónomos, establecimientos públicos en otros, y en nuestro caso organismos descentralizados.<sup>22</sup>

En suma, la descentralización administrativa funcional, técnica o por servicio es una forma de organización que implica la creación de una persona moral de derecho público, con patrimonio y recursos propios, y con autonomía orgánica y técnica para el desempeño de las funciones que le ha encomendado la administración pública central.

Por otra parte, Gabino Fraga precisa que la descentralización administrativa por colaboración se presenta cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada, para cuya solución se requiere una mayor preparación técnica y ante la imposibilidad de crear nuevos organismos, autoriza a organizaciones particulares su colaboración haciéndolas participar en funciones de consulta, ejecución y decisión.

La descentralización por colaboración se caracteriza por no ser parte integrante de la organización burocrática, sino que su actividad las realizan organismos privados; son instituciones colocadas en los límites del derecho público y del derecho privado.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> *Ídem.*, p. 209.

<sup>22</sup> Chanes Nieto, José. *Op. Cit.*, pp. 45-46

<sup>23</sup> Fraga, Gabino. *Op. cit.*, p. 209.

Por último, la descentralización administrativa regional o territorial se entiende como la transferencia de atribuciones, competencias y recursos de la administración pública central a las administraciones estatales o municipales para ejecutar políticas, programas y acciones dentro de un área geográfica determinada.

Bajo este enfoque, la descentralización significa un paso definitivo a favor del fortalecimiento del Estado federal o Estado multicentrado, que consiste en una redistribución o transferencia de competencias entre federación, estados y municipios.

En suma, la descentralización constituye un proceso dinámico, una tendencia o una propensión estructural en una o en un conjunto de organizaciones; es decir, se trata de un concepto relativo que se puede dar en un contexto específico. La descentralización se orienta a desencadenar una movilidad que permita situarse en una posición de ese continuo.

## **2. Desarrollo de la administración pública en México**

Omar Guerrero señala que la administración pública es el producto de procesos combinados de la tradición, la acumulación y la centralización que produjeron la agregación de instituciones, la laicización del Estado, la reivindicación del patrimonio nacional y las expropiaciones que resultaron como producto de las revoluciones.<sup>24</sup>

De esta manera, durante su vida independiente el Estado mexicano fortaleció las funciones tradicionales de la administración interna, expropió los bienes eclesiásticos, formó su espacio público interviniendo en las más diversas actividades, desamortizó la riqueza e incrementó su patrimonio. A principios del siglo pasado se suprimieron los latifundios y el Estado asumió en nombre de la nación la propiedad de los recursos naturales del subsuelo, nacionalizó el petróleo, la electricidad, los ferrocarriles, las comunicaciones, etc., convirtiéndose de esta forma en un Estado empresario y promotor del desarrollo.

Después de varios trabajos de investigación, Omar Guerrero llega a la conclusión de que existe una analogía entre el modo de operar la administración pública al término del Virreinato y en el México contemporáneo.

Por su parte, Merino Huerta afirma que en el México independiente se han dado tres empalmes que justifican la lógica de ese poder central. Son las Secretarías de Estado que vienen de atrás<sup>25</sup>, las que han conducido los mecanismos de control político y que al mismo tiempo han permitido la

<sup>24</sup> Guerrero Orozco, Omar. *El Estado y la administración pública en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1989, p. 21.

<sup>25</sup> Se refiere a las secretarías de Relaciones Exteriores, de Gobernación, de Hacienda, de Guerra, de Fomento, y de Justicia e Instrucción Pública.

expansión de las tareas asignadas al resto de la administración federal. Estas Secretarías de Estado, que apenas se han modificado con el paso del tiempo, son herederas del primer empalme que se da entre las ideas liberales decimonónicas y las viejas tradiciones de control territorial que dejó la *Colonia* en el nacimiento del Estado mexicano.<sup>26</sup>

La tercera Constitución Federal dio pauta a una reforma de las Secretarías de Estado, con los ajustes que exigía un *segundo empalme* de la historia mexicana: el de los derechos sociales protegidos por el Estado, sobre las libertades y los derechos individuales. Así, la Secretaría de Hacienda se convirtió en Hacienda y Crédito Público; la Secretaría de Fomento se transformó en Agricultura y Fomento, para dar cabida a los planes de reforma agraria; la Secretaría de Justicia se convirtió en Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo para garantizar otra vertiente de los derechos sociales, y por último, la de Instrucción Pública y Bellas Artes, de marcado acento liberal, se convirtió en Educación Pública para reiterar la responsabilidad que debía asumir la Federación. Carranza agregó, por último, seis Departamentos de Estado de menor jerarquía, en los que sobresale el encargado de la Salubridad Pública, por sus alcances en materia social.<sup>27</sup>

Con el correr de los años, la intervención estatal en las actividades productivas se fue acentuando, lo que motivó un *tercer empalme*, que habría de marcar el origen del populismo mexicano y las causas de las crisis que comenzaría en los años setenta: la del papel del Estado como motor de la economía, por encima de sus funciones de protector de los derechos sociales y de garante de las libertades individuales.

A partir de 1925 el Estado mexicano recurrió a formas jurídico-administrativas diferentes a las centralizadas para la realización de actividades que decidió atender o se vio forzado a participar. Un crecimiento exponencial y anárquico de las empresas públicas se observa a partir de la década de los cincuenta cuando el Estado decide participar como rector de las actividades económicas del país.

A mayo de 1974, el número de dependencias del sector público ascendía a 963.<sup>28</sup>

Ante este crecimiento, el Gobierno empieza a perder una visión clara de lo que ocurría dentro del sector descentralizado; se inicia entonces una carrera del Ejecutivo por establecer controles a su administración paraestatal. Pero en una primera etapa, estos controles no obedecieron a un plan de acción deliberado o a un programa sistemático para lograr la eficiencia del sector.

<sup>26</sup> Merino Huerta, Mauricio. *Fuera del centro*. Estudios Jurídicos y Políticos, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, 1992, 195 pp., p. 30.

<sup>27</sup> *Ídem.*, p. 30.

<sup>28</sup> Fuente: Alejandro Carrillo Castro. *La reforma administrativa en México*. Mayo de 1974.

### 3. La reforma administrativa de 1976-1982 en el sector paraestatal

Fernando Solana sugiere dividir en dos partes el análisis de la reforma administrativa en el sector paraestatal. La primera se refiere a la reforma interior de cada empresa u organismo público. La segunda tiene que ver con los aspectos macroadministrativos de coordinación y control del sector paraestatal.<sup>29</sup>

Sobre el primer aspecto señala que en el sector descentralizado se encuentran algunos de los organismos más eficientes del país, comparados no sólo con los del sector centralizado, sino también con los del sector privado. Al mismo tiempo se encuentran empresas que tienen fuertes descalabros económicos y que no han logrado una eficiencia financiera y administrativa para sobrevivir. Por ello, la tarea de la reforma en el ámbito microadministrativo implica la revisión de funciones, estructuras y procedimientos.

En los aspectos macroadministrativos, el diagnóstico tiene que ver con la imposición de controles que eviten errores, sin que se hubiese establecido previamente un punto de equilibrio razonable entre la libertad de acción que requiere un descentralizado y el control que sobre el mismo debe tener el sector centralizado.<sup>30</sup>

Estos aspectos y las contradicciones y desequilibrios que se dieron en el desarrollo económico del país, hicieron plantear una reforma administrativa de gran alcance que implicaba a fondo la reestructuración y funcionamiento del Gobierno Federal.

Es preciso puntualizar que esta medida no fue simplemente una decisión de coyuntura, sino el esfuerzo de doce años de trabajos de diagnóstico a partir del establecimiento en 1965, de la Comisión de Administración Pública (CAP). El *Informe sobre la Administración Pública Federal* elaborado por la CAP fue la base de los trabajos de reforma, iniciados a partir de 1971.<sup>31</sup>

En esa época se publicaron también las Bases para el Programa de Reforma Administrativa Federal 1971-1976 y se elaboró un programa global con lineamientos de estrategia, además de que se complementaron los diagnósticos correspondientes.

---

<sup>29</sup> Solana Morales, Fernando. "Los marcos de la reforma de la administración", *Revista de Administración Pública* 22, 1971. En: *Revista de Administración Pública* No. 139, Vol. LI, No.1, enero-abril 2016, *Edición Conmemorativa del 60 Aniversario de la Revista de Administración Pública*, Tomo I, Antología Números 1-137, INAP, México. p. 470.

<sup>30</sup> *Ídem.*, p. 471.

<sup>31</sup> Carrillo Castro, Alejandro. "Reforma administrativa para el desarrollo económico y social (1976-1982)". *Revista de Administración Pública* 31/32, INAP, México, 1977. En: *Edición Conmemorativa del 60 Aniversario de la Revista de Administración Pública*. Tomo I, Antología Números 1-137, INAP, México, p. 476.

El Programa Presidencial 1976-1982 para mejorar la administración pública planteado por el Presidente José López Portillo, estableció cinco objetivos básicos:

1. *Organizar al gobierno para organizar el país*, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la congruencia y la honestidad en las acciones públicas.
2. *Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la administración pública federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.*
3. *Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal que, al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.*
4. *Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México*, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la administración pública federal –respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de gobierno– propicie, por una parte, el *robustecimiento de las funciones encomendadas a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial* y, por la otra, *una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de gobierno* en los procesos de desarrollo económico y social del país.
5. *Mejorar la administración de justicia* para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, *para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes.*<sup>32</sup>

Para el cumplimiento de estos objetivos se plantearon diversos programas específicos cuya ejecución abarcó los tres niveles básicos de la Administración Pública Federal: el *global*, el *sectorial* y el *institucional*. Dentro de estos programas destacan:

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

<sup>32</sup> Moreno Rodríguez, Rodrigo. *La administración Pública Federal en México*, Serie Estudios doctrinales Núm. 45, Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1980, p. 160.

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

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

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

OBJETIVO 5. Programa para mejorar la administración de justicia.

Para el debido cumplimiento de los objetivos mencionados y la ejecución de los programas correspondientes se estableció el programa de comunicación social.<sup>33</sup>

Lograr esta transformación se requería contar con elementos legales que garantizaran la eficiencia y coherencia de las acciones de los planes nacionales y sectoriales de desarrollo económico y social, convirtiendo a cada dependencia y entidad en un instrumento de responsabilidades claramente establecidas.

### *Nueva estructura normativa*

Quizás, la aportación más significativa de la reforma administrativa de ese período, está representada por un conjunto de disposiciones jurídicas que le dieron sustento:

- a) El 29 de diciembre de 1976 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) que sustituyó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 22 de diciembre de 1958.
- b) El 31 de diciembre de 1976 se publica en el DOF la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
- c) El 31 de diciembre de 1976 se publica en el DOF la Ley General de Deuda Pública.
- d) El 3 de enero de 1977 se publica en el DOF el Acuerdo por el que se asigna al Ejecutivo Federal la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos.
- e) El 17 de enero de 1977 se emite en el DOF el Acuerdo mediante el cual las entidades de la Administración Pública Paraestatal

<sup>33</sup> *Ídem.*, p. 161.

se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que determine.

- f) El 31 de enero de 1977 se emite en el DOF el Acuerdo que modifica la estructura de la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal.

Entre las innovaciones que introdujo la LOAPF y que se señalan en su Exposición de Motivos<sup>34</sup>, se encuentran las siguientes:

1. El Estatuto Orgánico se convierte en el instrumento jurídico rector para la ordenación integral del aparato administrativo público.
2. Se concibe a la Administración Pública Federal como unidad orgánica y funcional y no como instrumento jurídico meramente enunciativo de las dependencias.
3. Se procuran suprimir las duplicidades existentes de las funciones y responsabilidades de la Administración Pública Centralizada, a través de una reorganización de la compleja estructura burocrática.
4. Se regula por primera vez al sector paraestatal representado por múltiples organismos descentralizados y empresas públicas.
5. Se institucionaliza la programación de las acciones y el establecimiento de prioridades, objetivos y metas en la asignación de los recursos públicos.
6. Se establecen las bases para implantar la organización sectorial a fin de contar con un soporte para la planeación, control y seguimiento de las acciones.
7. Las dependencias directas del Poder Ejecutivo quedan facultadas para coordinar los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo.
8. Se adopta la figura jurídica de la desconcentración administrativa.
9. Se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto como unidad central de planeación.
10. Se implanta la metodología del Presupuesto por Programas.

Para la implementación del Programa de Reforma Administrativa se creó la Coordinación General de Estudios Administrativos, dependiente del Presidente de la República, con la responsabilidad de concluir las etapas de la Modernización Administrativa y de coordinar el funcionamiento de los Comités Técnicos Consultivos de cada dependencia, en los cuales se gestaron los lineamientos generales sobre la organización y funcionamiento.

<sup>34</sup> "Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al H. Congreso de la Unión en diciembre de 1976". *Revista de Administración Pública* No. 71/72, julio-diciembre 1987. *Documentos*.

Como mecanismos de participación, apoyo y asesoría se crearon los siguientes comités, con representantes de cada dependencia:

- a) El Consejo de Comunicación Social;
- b) El Comité Técnico Consultivo de Directores de Prensa y Relaciones Públicas;
- c) El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos;
- d) El Comité Técnico Consultivo de Directores Jurídicos de la Administración Pública Centralizada;
- e) El Comité Técnico Consultivo de Recursos Humanos;
- f) El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Capacitación;
- g) El Comité Técnico Consultivo de Unidades de Informática;
- h) El Comité Técnico Consultivo de Publicaciones Oficiales;
- i) El Comité Técnico Consultivo de Orientación, Información y Quejas, y
- j) El Comité Técnico Consultivo de Archivos Administrativos e Históricos.

Además de las Comisiones Internas de Administración y Programación se crearon en cada dependencia y entidad los siguientes órganos:

- a) Las Unidades de Organización y Métodos;
- b) Las Unidades de Programación;
- c) Las Unidades de Presupuesto;
- d) Las Unidades de Informática y Estadística;
- e) Las Unidades o Enlaces de Evaluación, y
- f) Las Unidades de Orientación y Quejas.

Esta primera etapa del Programa de Reforma Administrativa, denominada también de reorganización institucional, se apoyó en la LOAPF, la cual establece las bases de organización de la Administración Pública Federal en su conjunto; es decir, incluye no sólo a las Secretarías de Estado, a los Departamentos Administrativos y a las Procuradurías (administración centralizada), sino también a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal y a los fideicomisos (administración paraestatal).

#### **4. La sectorización de la Administración Pública Federal**

La Reforma Administrativa planteada, sienta las bases para la programación, presupuestación, operación, control y evaluación de las actividades de la Administración Pública Federal en su conjunto, e introduce estrategias favorecedoras del proceso de planeación, mediante la integración convencional de los llamados sectores administrativos.

Esta estrategia surgió ante la imposibilidad de que el Titular del Poder Ejecutivo, como Jefe de la Administración Centralizada acordara directamente con los titulares de las entidades paraestatales los aspectos relativos a su coordinación, lo cual resultaba indispensable para dar coherencia y congruencia al quehacer de la administración pública paralela o “paraestatal”. Se buscaba, además, ordenar la Administración Pública Paraestatal para elevar su eficiencia e incorporar mecanismos de planeación y control en su funcionamiento.

En la LOAPF se establecen las reglas de las entidades paraestatales en lo relativo a su creación, programación, coordinación, control y evaluación de los resultados, así como lo referente a su transformación, fusión o liquidación, según el caso.

En el Artículo 45 de este ordenamiento se consideran como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposiciones del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

Asimismo, en el Artículo 46 se consideran las empresas de participación estatal mayoritaria, incluidas las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, y las instituciones nacionales de seguros y de fianzas. A este grupo se asimilan además las sociedades civiles y las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades.

El precepto aclara que las empresas de participación minoritaria son aquellas sociedades en las que uno o más organismos descentralizados u otras empresas de participación estatal mayoritaria, consideradas conjunta o separadamente posean acciones o partes de capital que representen menos del cincuenta por ciento y hasta el veinticinco por ciento de aquel. Sus relaciones con la Administración Pública Federal serán aquellas que determine la ley.

El Artículo 50 de la Ley faculta al Presidente de la República para determinar agrupamientos de las entidades de la Administración Pública Paraestatal en sectores definidos de una Secretaría o Departamento Administrativo de Estado, a fin de que los titulares de esas dependencias estén en posibilidad de coordinar a las entidades del sector que les corresponda.

El esquema sectorial se refuerza también con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1976, y en la que por primera vez se engloba la programación presupuestal a todas las empresas de la Administración Pública Paraestatal y corresponsabiliza a los Coordinadores de Sector con la Secretaría

de Programación y Presupuesto en las funciones de programación, presupuesto, información, contabilidad, control y evaluación de dichas entidades.

Esta última Secretaría se convirtió en el conducto para someter a la consideración del Presidente de la República las reformas administrativas de las entidades paraestatales agrupadas sectorialmente.

Por otra parte, en la Ley General de Deuda Pública, publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1976 se establecieron los criterios para programar y controlar la contratación de deuda de la Administración Pública Federal en su conjunto.

La segunda etapa del Programa de Reforma Administrativa, denominada de la *reorganización sectorial*, se inició a partir de la publicación del Acuerdo del 13 de enero de 1977. Este Acuerdo tuvo dos finalidades: a) instrumentar las facultades otorgadas al Presidente de la República para determinar agrupamientos de entidades de la Administración Pública Paraestatal, y b) reglamentar las facultades que el Artículo 51 otorga a los coordinadores de sector para planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades paraestatales.<sup>35</sup>

Los sectores en los que quedaron agrupados fueron: Agropecuario y Forestal, Pesca, Industria, Comercio, Turismo, Comunicaciones y Transportes, Asentamientos Humanos, Educación Pública, Laboral, Salud y Seguridad Social, Administración y Defensa, y Política Económica. En este Acuerdo quedaron sectorizadas 798 entidades, en virtud de que en un principio no se incluyeron aquellas que se encontraban en proceso de creación, fusión y liquidación. Un segundo Acuerdo publicado el 12 de mayo del mismo año consideró 898 entidades al incorporar las empresas paraestatales minoritarias.

Finalmente, un tercer Acuerdo consideró 893 entidades paraestatales, no obstante la inclusión del CONACYT y 17 entidades promovidas. En total, los tres Acuerdos sectorizaron 910 entidades paraestatales y los dos últimos incluyeron los incrementos y decrementos producidos en el proceso de reforma administrativa sectorial.

La sectorización de las empresas paraestatales terminó con la escasa vinculación de objetivos que existía entre las dependencias y entidades de la administración pública. El orden sectorial impuesto demandó a su vez una coordinación entre los distintos sectores para resolver los cruces o interfaces que sus actividades producen. La propia Ley Orgánica faculta al Presidente de la República a convocar a reuniones de Secretarios de Estado cuando se trata de definir o evaluar la política pública o a

<sup>35</sup> Carrillo Castro, Alejandro, *op. cit.*, p. 483.

constituir comisiones intersecretariales o intersectoriales, temporales o permanentes, para tratar asuntos relacionados con su objeto.

En resumen, la Ley Orgánica contempla una programación global, desagregada en sectores, y éstos a su vez, en dependencias y entidades, dejando la posibilidad de la coordinación intersectorial.

### **5. Planeación, control y evaluación de las empresas públicas**

Los antecedentes de la planeación económica gubernamental se remontan a la misma Constitución Política de 1917, en donde se establecen los objetivos y prioridades del desarrollo nacional en materia educativa, justicia social agraria y laboral, y desarrollo económico mediante la explotación de los recursos.

También deben citarse como antecedentes importantes los siguientes: la primera Ley de Planeación promulgada por el presidente Ortiz Rubio en 1930, los planes sexenales de los Presidentes Cárdenas y Ávila Camacho (1933 y 1939); la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, promulgada por el presidente Alemán en 1947, la cual estableció la Comisión de Inversiones (a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y el Proyecto de Inversiones encargado al Banco de México en 1948.

Por su parte, el presidente Ruiz Cortines convirtió la Comisión de Inversiones en una dependencia directa del presidente. Con base en estos antecedentes el presidente López Mateos expidió una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (D.O., 24-XII-58) y creó la Secretaría de Presidencia que quedaba encargada de la programación de las inversiones y la formulación del Plan General de Gasto Público y planes nacionales de desarrollo económico y social. Le asignó a las secretarías de Hacienda y Patrimonio Nacional las funciones de programación, presupuesto y control de las actividades de la Administración Pública Federal.<sup>36</sup>

Estos antecedentes integran el *substratum* de la nueva concepción integral de la administración pública planteada por el presidente López Portillo, 18 años después.

Para dar cumplimiento al segundo objetivo global del Programa de Reforma Administrativa, de adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, garantizar la congruencia entre los objetivos

<sup>36</sup> Rodrigo Moreno..., *op. cit.*, p. 219.

específicos y las acciones de la Administración Pública Federal y facilitar la evaluación de los resultados, además de los instrumentos legales que hemos referido, fue necesario elaborar lineamientos presidenciales a los que debería ajustarse tanto la administración pública en su conjunto, como las dependencias y entidades en lo particular para la programación y presupuestación de las actividades gubernamentales.

Por lo anterior, fue necesario integrar en la Secretaría de Programación y Presupuesto los sistemas globales de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control, evaluación, contabilidad, informática, estadística y recursos materiales. Esta dependencia realizó sistemáticamente reuniones de gabinete a fin de establecer directrices para el funcionamiento sectorial y especificar las atribuciones que corresponden a las dependencias de orientación y apoyo global.

A su vez, cada entidad paraestatal contó con una unidad encargada de establecer los sistemas y procedimientos para planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades respecto al gasto público.<sup>37</sup>

En materia de seguimiento y evaluación se diseñaron los sistemas y mecanismos administrativos para evaluar permanentemente los resultados de los planes y programas, y en su caso adoptar medidas de ajuste para ratificar o rectificar. Por primera vez se estableció la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación en la Presidencia de la República.

También, se creó el Sistema Nacional de Información, dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a fin de contar con información suficiente, oportuna y pertinente de las acciones públicas.

Asimismo, se dispuso que cada entidad llevase un sistema de contabilidad que reflejara la situación financiera, presupuestal y patrimonial y que permitiera la integración de costos por programas.

En cuanto al establecimiento de los sistemas de control para supervisar las actividades del sector, en las dependencias del Ejecutivo Federal se establecieron órganos de auditoría interna con programas de revisión fijados por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

A lo largo de estos 40 años, la Administración Pública Federal se ha nutrido de nuevas disposiciones de derecho administrativo, las cuales han complementado la original LOAPF. Así tenemos la Ley de Planeación, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Ley Nacional del Sistema de Información

<sup>37</sup> Carrillo Castro, Alejandro, *op. cit.*, p. 486.

Estadística y Geográfica, y recientemente la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley de Responsabilidades Administrativas, entre otras.

No cabe duda que la estrategia de la sectorización seguida para implementar los procesos de planeación, control y evaluación en todas las entidades paraestatales, produjo cambios importantes para ordenar y eficientar la administración pública.

Uno de los más ambiciosos esfuerzos de la Reforma Administrativa fue la implantación del Presupuesto Por Programa (PPP) en el sector paraestatal, puesto que éste incluía a más de 900 organismos públicos de gran variedad, con una contribución económica que alcanzaba más del 10% del Producto Interno Bruto.

Pasar de un presupuesto tradicional, en donde se asignaban en bloque grandes partidas presupuestales, a un sistema de presupuestación por programas específicos implicaba una sólida cultura administrativa, una preparación técnica previa y una actitud positiva de funcionarios y empleados para quererlo hacer.<sup>38</sup>

Esto llevó a considerar a la Secretaría de Programación y Presupuesto no como una dependencia rectora, normativa y de apoyo a la programación de la administración pública, sino como una instancia burocrática que entorpecía el proceso presupuestal. Ello, quedó evidenciado por el hecho de que en el transcurso de dos años esa dependencia tuvo tres titulares. Era previsible que al tratar el tema de los ingresos y egresos las parcelas y cotos de poder se opondrían a la reforma administrativa.

Pero ello, no restó importancia ni empañó los avances de la Reforma Administrativa que tuvo aciertos importantes en muchas áreas de la Administración Pública Federal.

### ***Epílogo***

A 40 años de su promulgación el Estatuto Orgánico sigue vigente. Es un documento básico que regula la estructura y funcionamiento de la Administración Pública Federal en su conjunto (centralizada y paraestatal).

Las empresas descentralizadas o paraestatales son producto de la tradición, la acumulación y la centralización del Estado mexicano. Los empalmes que se han dado en la historia de la administración pública representan una contribución importante al desarrollo económico y social del país.

<sup>38</sup> El PPP es una técnica presupuestal basada en la programación que permite racionalizar la asignación de recursos públicos, a través de la determinación del costo de programas y proyectos. Para ello, se requiere definir previamente la estructura programática, metas, unidades de medida e información detallada de los costos de cada programa, subprograma, actividad, proyecto y tarea, para su seguimiento y evaluación.

Queda demostrado que los procesos descentralizadores fortalecen y acrecientan la centralización de la Administración Pública Federal, a través de la especialización y tecnificación de sus actividades.

La Reforma Administrativa 1976-1982 representa un hito en la historia de la administración pública a fin de lograr orden y eficiencia; su principal apoyo lo tuvo en la LOAPF. Gracias a este instrumento jurídico se estableció la sectorización de la Administración Pública Paraestatal, lo que permitió una estrategia para facilitar los procesos de planeación, control y evaluación del sector público.

En relación a la implantación del PPP es oportuno señalar que transitar de un presupuesto tradicional a un presupuesto por programa implicaba un sistema demasiado detallista y exageradamente tecnificado, que requería de las dependencias y entidades información detallada y costosa, como precisar los días-hombre invertidos para cada programa, subprograma, actividad o tarea.

Las experiencias previas de algunos organismos públicos, y los esfuerzos realizados en ocasiones no fueron tomados en cuenta para aprobar el presupuesto, ya que los mismos se hicieron de manera tradicional, por las dependencias globalizadoras, ocasionando confusión e incredulidad hacia el proceso mismo de la programación.<sup>39</sup>

Habrá que concluir que algunos aspectos de la Reforma Administrativa requerían mayor tiempo de madurez para realizar los ajustes que se planteaban. Los cambios toman tiempo en materializarse, quienes los promueven tal vez no tengan la posibilidad de ver sus resultados.

## Bibliografía

- Acosta Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*, Primer Curso, 16ª. Edición Actualizada, Editorial Porrúa, México, 2002.
- Anderson, Perry. *El Estado Absolutista*. Siglo XXI, México, 1979.
- Barrera Zapata, Rolando y Conzuelo Ferreyra, María del Pilar. *Descentralización y administración pública en los estados federados*. (Ensayo analítico-metodológico). Ed. UAEM-IAPEM, Toluca, Estado de México, 1989.
- Carrillo Castro, Alejandro. "Reforma administrativa para el desarrollo económico y social (1976-1882)". *Revista de Administración*

<sup>39</sup> Como experiencia previa en la implantación del PPP se tiene a la UNAM (1967) y a la CONASUPO (1970). En ambos casos, Fernando Solana Morales fue su principal promotor cuando ocupó puestos importantes en dichas instituciones. En estos proyectos el suscrito tuvo la oportunidad de participar en la elaboración de los lineamientos y los manuales de procedimientos correspondientes, así como en la capacitación de los servidores públicos encargados de su ejecución.

- Pública* 31/32, INAP, México, 1977. *Edición Conmemorativa del 60 Aniversario de la Revista de Administración Pública*. Tomo I, Antología Números 1-137, INAP, México.
- Chanes Nieto, José. "Desconcentración Administrativa", en *Colección Seminarios* No. 1, Secretaría de la Presidencia, México, 1976.
- . "Estado federal, descentralización, desconcentración y reubicación", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Núm. 20-21, octubre 85-marzo 86, Instituto de Administración Pública, México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.  
*Diccionario de Ciencia Política*, Tomo II, Andrés Serra Rojas, comp. Ed. Más Actual de Ediciones, S.A. de C. V., México, 1972, 456 pp.
- Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al H. Congreso de la Unión en diciembre de 1976. *Revista de Administración Pública. Documentos*.
- Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*. 4<sup>o</sup>. Ed., Editorial Porrúa, México, 2000, 509 pp.
- García de Enterría, Eduardo. *Revolución francesa y administración contemporánea*. (s.d.).
- Guerrero Orozco, Omar. "Descentralización de la administración pública federal: causas, efectos y consecuencias". En *Revista de Administración Pública* 63/64, julio-diciembre de 1985, INAP, México.
- . *El Estado y la administración pública en México*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1989.
- Merino Huerta, Mauricio. *Fuera del centro*. Estudios Jurídicos y Políticos, Universidad Veracruzana, Xalapa, Veracruz, 1992, 195 pp.
- Moreno Rodríguez, Rodrigo. *La Administración Pública Federal en México*, Serie Estudios doctrinales, Núm. 45, Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1980.
- Oliván, Alejandro. *De la administración pública en relación a España*. Roix Editor, Madrid, 1843.
- Real Academia Española*, Vigésima Segunda Edición.
- Rousseau, Juan Jacobo. *El contrato social*, Editorial Porrúa, (Sepan cuantos, 113) México, 1982.
- Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. Tercera Edición, Librería de Manuel Porrúa, S.A., México, 1965, 1174 pp.
- Solana Morales, Fernando. "Los marcos de la reforma de la administración", En *Revista de Administración Pública* 22, 1971. *Edición Conmemorativa del 60 Aniversario de la Revista de Administración Pública*. Tomo I, Antología Números 1-137, INAP, México.
- Uvalle Berrones, Ricardo. *El gobierno en acción*. Fondo de Cultura Económica. México, 1984.
- Waline, Marcel. *Droit Administratif*, 9<sup>a</sup>. Edición, Ed. Sirey, París, 1963.