

LA ADMINISTRACION ESTATAL EN MEXICO

Carlos F. Almada



Serie II ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA. No. 2

ediciones



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

LA ADMINISTRACION ESTATAL

EN MEXICO

CARLOS F. ALMADA

LA ADMINISTRACION ESTATAL EN MEXICO

COORDINACION DE INVESTIGACION INAP

ESTUDIOS

Serie II. ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA. No. 2

ediciones



INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

México, 1982

Traducción del francés al español
por
Milagros Calvo de Almada

**Corrección, formación
y diseño**
Domingo Cabrera V.
Noé Pérez Bello
Isaac V. Cabrera V.

Primera edición: 1982

© Instituto Nacional de Administración Pública
Coordinación de Difusión
Ave. Country Club No. 208
Delegación Coyoacan
04220 - México, D.F.
Tel. 549-10-19

Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA
Sección Mexicana del Instituto Internacional
de Ciencias Administrativas

CONSEJO DIRECTIVO

Luis García Cárdenas
Presidente

Ignacio Pichardo Pagaza
Jacinto Faya Viesca
Vicepresidentes

Fernando Solana
Alejandro Carrillo Castro
José Chanes Nieto
Lidia Camarena Adame
Oscar Reyes Retana, Jr.
Adolfo Lugo Verduzco
Manuel Uribe Castañeda
Consejeros

Yolanda de los Reyes
Tesorera

José Luis Calderón A.
Secretario Ejecutivo

Coordinación de Investigación
Cipriano Flores Cruz

Coordinación de Docencia
Manuel Carrillo Poblano

Coordinación de Promoción Estatal
Laura Guadalupe Gutiérrez

**Coordinación de Relaciones
Internacionales**
Erika Döring Hermosillo

Coordinación de Difusión
Javier Muñoz Quiroga

Coordinación General Operativa
Carmelina Borja de Perea

Coordinación de Administración
Blanca Desentis de Zermeño

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA

MIEMBROS FUNDADORES

Antonio Carrillo Flores	Gabino Fraga
Gilberto Loyo	Jorge Gaxiola
Rafael Mancera Ortiz	José Iturriaga
Ricardo Torres Gaytán	Antonio Martínez Báez
Raúl Salinas Lozano	Lorenzo Mayoral Pardo
Enrique Caamaño	Alfonso Noriega, hijo
Daniel Escalante	Manuel Palavicini
Raúl Ortiz Mena	Jesús Rodríguez y Rodríguez
Rafael Urrutia Millán	Andrés Serra Rojas
Jose Attolini	Catalina Sierra Casasús
Alfredo Navarrete	Gustavo R. Velasco
Francisco Apodaca	Alvaro Rodríguez Reyes
Mario Cordera Pastor	

CONSEJO DE HONOR:

Gabino Fraga Gustavo Martínez Cabañas Andrés Caso

CONTENIDO

Presentación	XVII
Introducción	1

PRIMERA PARTE

EL MARCO GENERAL DE LA ADMINISTRACION ESTATAL MEXICANA

CAPITULO I

Las Etapas Significativas en la Evolución Histórica de la Administración Estatal	7
<i>1. Las cuatro fases en la evolución de la función del gobernador en la época colonial</i>	<i>7</i>
1.1 El adelantado	7
1.2 El capitán—general—gobernador	8
1.3 El intendente	10
1.4 El jefe político superior	11

2. <i>La trasmutación del federalismo en símbolo ideológico</i>	12
2.1 Los orígenes de la Constitución federal de 1824	12
2.2 Liberales y conservadores, un dualismo a ultranza	15
2.3 La Constitución federal de 1857, símbolo de lucha nacional	17
3. <i>Centralismo y Federalismo: Dos vías distintas hacia la consolidación del Estado Nacional</i>	18
3.1 La Constitución de 1857	18
3.2 La Constitución federal de 1917	20
3.3 La dispersión del poder en la época revolucionaria	21
3.4 La función del Partido Nacional Revolucionario y el fortalecimiento del poder central	22

CAPITULO II

Especificidades de la Administración Estatal Mexicana	27
1. <i>Las bases constitucionales del Federalismo mexicano</i>	27
1.1 Los fundamentos del sistema	27
1.2 El reparto de competencias entre los Estados y los poderes federales	29
1.3 La intervención federal en los Estados	33

CAPITULO III

El Marco Jurídico del Ejecutivo Estatal	37
1. <i>El gobernador en la Constitución Federal</i>	37
1.1 El artículo 115	37

1.2	El artículo 120	39
1.3	Otros artículos que contienen disposiciones específicas	40
2.	<i>El gobernador en las constituciones y en las leyes orgánicas de los Estados de Hidalgo, Nuevo León, Sinaloa y Yucatán</i>	43
2.1	Condiciones de elección del gobernador	43
2.2	Las atribuciones del gobernador	45
2.3	Prohibiciones al gobernador	48
2.4	Los mecanismos de suplencia temporal y definitiva	49
3.	<i>El control sobre el gobernador</i>	51
3.1	De los otros poderes estatales sobre el ejecutivo	51
3.2	La intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos del artículo 105 de la Constitución federal	53
3.3	El juicio de amparo	53
3.4	Las jurisdicciones estatales del orden administrativo	55

SEGUNDA PARTE

LA RESPONSABILIDAD POLITICA DEL GOBERNADOR ANTE EL PODER CENTRAL

CAPITULO I

	La Selección del Gobernador	59
1.	<i>La influencia del sistema político</i>	59
1.1	El Presidente de la República, pieza maestra del sistema mexicano	59
1.2	La organización del Partido	64

1.3	La selección real de los gobernadores	67
2.	<i>Los límites de la voluntad presidencial</i>	69
2.1	El calendario de renovación de los poderes estatales	69
2.2	Las influencias y presiones de las fuerzas locales y nacionales	71
2.3	La dosificación de “posiciones” entre los sectores del Partido	73
2.4	Las condiciones de elección de los gobernadores	74

CAPITULO II

Los Medios de Control del Poder Central Sobre el Gobernador

1.	<i>Los medios políticos</i>	75
1.1	El Partido	75
1.2	Los senadores y diputados federales	76
1.3	El dominio de su futuro político	77
2.	<i>Los medios financieros</i>	78
2.1	El desequilibrio fiscal en beneficio del Gobierno Federal	78
2.2	El peso de las inversiones federales	80
2.3	El sistema de participaciones y el apoyo crediticio	82
3.	<i>La presencia de las fuerzas federales de seguridad</i>	85
3.1	El ejército: un último recurso	85
3.2	Los servicios federales de información y el ministerio público federal	86

4. <i>La extensión de las competencias federales</i>	88
4.1 Por la vía constitucional	88
4.2 Por la vía legal y reglamentaria	89

CAPITULO III

La Extinción de la Confianza	91
1. <i>Las posibles causas de separación de su cargo del ejecutivo estatal</i>	91
1.1 Diferencias significativas en relación a las grandes orientaciones definidas por el Presidente de la República	91
1.2 Contener los conflictos locales	93
1.3 Los conflictos internos de la clase política	94
2. <i>Las formas de destitución</i>	96
2.1 La dimisión bajo presión	96
2.2 La desaparición de poderes por el Senado de la República	97

TERCERA PARTE

EL GOBERNADOR, ARBITRO Y VOCERO DE LAS FUERZAS LOCALES

CAPITULO I

El Gobernador, Primer Dirigente del P.R.I. en el Estado	101
1. <i>Su influencia en la designación de los dirigentes estatales</i>	101

1.1	El comité directivo estatal	101
1.2	Los comités municipales	102
2.	<i>Los límites de su influencia: el delegado del Comité Ejecutivo Nacional</i>	103
2.1	Con motivo de elecciones nacionales	103
2.2	Con motivo de elecciones estatales	103

CAPITULO II

	La Preeminencia del Gobernador Sobre las Otras Instancias Locales	105
1.	<i>La función real del congreso local: homologar, no deliberar</i>	105
1.1	La dependencia administrativa del Congreso en relación al Ejecutivo	106
2.	<i>El gobernador y el poder judicial</i>	107
2.1	La designación de los magistrados	107
3.	<i>Los presidentes municipales como prolongación del gobernador</i>	109
3.1	Su dependencia política	109
3.2	Su dependencia financiera	112
3.3	Un caso específico: los presidentes municipales de ciudades importantes	115
3.4	La reforma política a nivel local	116

CAPITULO III

	Las Relaciones del Gobernador con las Fuerzas Locales	119
--	--	-----

1. <i>Las fuerzas económicas</i>	120
1.1 Sus acciones formales	120
2. <i>Los caciques</i>	122
2.1 Hacia una comprensión del fenómeno	122
2.2 Sus relaciones con el gobernador	123
3. <i>Las organizaciones socioprofesionales</i>	125
3.1 Campesinos y estratos medios	125
3.2 Los sindicatos obreros	127
4. <i>La opinión pública</i>	128
4.1 Los medios de comunicación	128
4.2 El gobernador y los medios de información	129

CUARTA PARTE

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL GOBERNADOR

CAPITULO I

El Gobernador, Jefe de la Administración Estatal	135
1. <i>Las unidades adscritas al gobernador</i>	136
1.1 La secretaría particular	136
1.2 Los otros órganos administrativos dependientes del gobernador	137
2. <i>La administración estatal centralizada</i>	138
2.1 El secretario general de gobierno	139

2.2	Las otras dependencias de la administración centralizada	142
3.	<i>La administración estatal paraestatal</i>	145
3.1	Los órganos descentralizados estatales	146
3.2	Los motivos de su desarrollo	148
4.	<i>La administración estatal desconcentrada</i>	149
4.1	Los servicios estatales existentes a nivel municipal	149
4.2	Su contribución al control del gobernador sobre el conjunto del territorio	150

CAPITULO II

	La Administración Federal Desconcentrada	151
1.	<i>La diversidad de órganos desconcentrados federales</i>	151
1.1	Descripción general	151
1.2	Los órganos desconcentrados de las administraciones federales	152
2.	<i>Análisis crítico de la administración federal desconcentrada</i>	157
2.1	Un fenómeno de excrecencia administrativa	157
2.2	Un instrumento poderoso de centralización	159

CAPITULO III

	El Gobernador, Integrador del Conjunto de la Administración Pública al Nivel Estatal	161
1.	<i>La coordinación formal</i>	161

1.1	El comité promotor de desarrollo socioeconómico y el comité de planeación para el desarrollo de los Estados	161
1.2	Formas diversas de coordinación	169
1.3	Los convenios únicos de coordinación Federación—Estados	174
2.	<i>La Coordinación Informal</i>	177
2.1	Alcances y límites de la influencia del gobernador en la designación de los titulares de los órganos federales desconcentrados	177
2.2	Los diversos medios de control del gobernador sobre los responsables federales	180
	CONCLUSIONES	185
	BIBLIOGRAFIA	195
	Entrevistas	203
	Organogramas	205

La administración estatal en México de Carlos F. Almada, se terminó de imprimir el 10 de junio de 1982 en los talleres de Litográfica Maico, S.A., en Paz Montes de Oca núm. 48, Col. Pedro María Anaya, Coyoacan 03340, México, D.F. El diseño y cuidado de la edición estuvo a cargo de la Coordinación de Difusión del INAP. El tiraje fue de 2,000 ejemplares.