

## CUARTA PARTE

### LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL GOBERNADOR

#### CAPITULO I

<b>El Gobernador, Jefe de la Administración Estatal</b>	<b>135</b>
<b>1. <i>Las unidades adscritas al gobernador</i></b>	<b>136</b>
1.1 La secretaría particular	136
1.2 Los otros órganos administrativos dependientes del gobernador	137
<b>2. <i>La administración estatal centralizada</i></b>	<b>138</b>
2.1 El secretario general de gobierno	139
2.2 Las otras dependencias de la administración centralizada	142
<b>3. <i>La administración estatal paraestatal</i></b>	<b>145</b>
3.1 Los órganos descentralizados estatales	146
3.2 Los motivos de su desarrollo	148
<b>4. <i>La administración estatal desconcentrada</i></b>	<b>149</b>
4.1 Los servicios estatales existentes a nivel municipal	149
4.2 Su contribución al control del gobernador sobre el conjunto del territorio	150

**CUARTA PARTE**

**LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA  
DEL GOBERNADOR**

## **CAPITULO I**

### **EL GOBERNADOR, JEFE DE LA ADMINISTRACION ESTATAL**

Entre las atribuciones jurídicas del gobernador, una de las más importantes es la de dirigir la administración estatal. Esta función primordial es reforzada por su primacía sobre las otras instancias del Estado, principalmente el Congreso estatal.

El aparato administrativo estatal es para él un instrumento de primera importancia. A partir de ahí, el gobernador puede extender su influencia sobre la administración federal desconcentrada y sobre los Municipios. Es decir, que a pesar de ciertas limitaciones, el gobernador rebasa la jefatura de su propio aparato administrativo y ejerce una coordinación política —con las excepciones y matices que se señalarán ulteriormente— del conjunto de la administración pública (federal, estatal y municipal) en el Estado.

Las unidades administrativas que dependen directamente del gobernador están usualmente subdivididas en secretarías. Dispone también de algunos servicios que le auxilian en sus tareas de dirección y tiene la responsabilidad de dirigir el conjunto de órganos que componen la administración estatal paraestatal.

Los organogramas anexos permiten apreciar los rasgos principales de las estructuras administrativas de los Estados seleccionados. Este capítulo está precisamente destinado a comentarlos en términos generales.

## 1. LAS UNIDADES ADSCRITAS AL GOBERNADOR

### 1.1. La secretaría particular

En los cuatro Estados analizados los gobernadores tienen a su disposición una secretaría particular. En Hidalgo, Nuevo León y Sinaloa existen también secretarías privadas.

Su papel es asistir al Ejecutivo estatal en su trabajo cotidiano, particularmente en lo que concierne a la distribución y definición de prioridades y cargas de trabajo. En general se ocupa de su correspondencia, programación y atención de la audiencia, así como de mantener comunicación con los subordinados del gobernador y, en general, con sus diversos interlocutores.

A la cabeza de la secretaría particular hay un secretario particular propiamente dicho, que es ayudado en sus funciones por cierto número de auxiliares.

Según las leyes orgánicas de la administración pública de cada uno de los Estados estudiados, el secretario particular no tiene ninguna competencia legal propia. Carece igualmente de autoridad jerárquica sobre los titulares de las diversas dependencias del Ejecutivo. De hecho existe una gran heterogeneidad en la determinación de funciones<sup>1</sup> y más bien podría considerarse como un instrumento de acción personal del gobernador.

En otros términos, sus funciones deben limitarse a darle apoyo personal al Ejecutivo. Este puede, sin embargo —y lo hace seguramente—, confiarle comisiones que le puedan dar una importancia real considerable.

1 Andreu H., Miguel. *La Secretaría Particular en México*. Tesis. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1980, pp. 10-16.

## 1.2 Los otros órganos administrativos dependientes del gobernador

Además de la secretaría particular, el gobernador dirige, sin intermediarios, un cierto número de dependencias. Es decir que las secretarías de la administración estatal centralizada no tienen ninguna autoridad sobre ellos.

El número de órganos en estas condiciones varía significativamente según los Estados. Estas diferencias obedecen a cuatro motivos principales: primero a la libertad para organizar su administración, determinando sus propias estructuras administrativas; después a las disposiciones de las leyes orgánicas de cada uno de ellos, así como el deseo de los gobernadores de ejercer un control directo sobre ciertas dependencias juzgadas importantes, y finalmente a necesidades de orden técnico.

El fenómeno señalado podrá ser comprendido mejor a partir de la relación que sigue, la cual muestra los órganos que dependen directamente del gobernador en los Estados estudiados.

*En Hidalgo:* Secretaría General de Gobierno, Secretaría de Administración, Secretaría de Planeación, Tesorería General y Procuraduría General de Justicia.<sup>2</sup> Además, la Contraloría General, Comisión Coordinadora del Desarrollo, Unidad de Prensa y Relaciones Públicas, Secretaría Particular y Tribunales Administrativos.<sup>3</sup>

*En Nuevo León:* Secretaría General de Gobierno, Procuraduría General de Justicia, Oficialía de Gobierno, Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, Secretaría de Educación y Cultura, Secretaría de Asentamientos Humanos y Planificación, Secretaría de Obras Públicas y Proyectos, Secretaría de Fomento Económico, Secretaría de Servicios a los Trabajadores y Productividad, Dirección de Fomento Agropecuario, Dirección de los Servicios Coordinados de Salud Pública,

<sup>2</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo, 1978, artículo 3o.

<sup>3</sup> *Ibid.*, artículo 20.

Dirección de Deportes y Recreación Popular y Dirección de Bosques y Parques Estatales.<sup>4</sup>

*En Sinaloa:* Secretaría de Gobierno, Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería, Secretaría de Educación Pública y Cultura, Secretaría de Alimentos, Productos y Servicios Esenciales, Secretaría de Obras Públicas y Secretaría de Administración.<sup>5</sup> Además, Secretaría Particular, Dirección de Investigación y Fomento de Cultura Regional (DIFOCUR), Junta Local de Conciliación y Arbitraje, Comisión Agraria Mixta y Defensoría de Oficio.<sup>6</sup>

*En Yucatán:* Secretaría de Gobierno, Secretaría de Asuntos Educativos y Sociales, Oficialía Mayor, Dirección General de Hacienda, Dirección General de Inspección Administrativa, Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, y la Procuraduría General de Justicia.<sup>7</sup>

Los casos de Nuevo León y Yucatán traducen el deseo manifiesto de concentrar el poder de decisión en las manos del gobernador. Si se agregan las secretarías de la administración estatal centralizada y las entidades de la administración estatal paraestatal, se puede concluir que los riesgos de saturación no son desdeñables.

## 2. LA ADMINISTRACION ESTATAL CENTRALIZADA

La administración estatal centralizada, con el gobernador a la cabeza, es la rama ejecutiva de los poderes estatales.

Tiene un origen constitucional en los cuatro Estados que componen la muestra elegida.<sup>8</sup> Su composición es precisada posteriormente por las leyes orgánicas respectivas.

<sup>4</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, Reformas de septiembre de 1979.

<sup>5</sup> Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, enero de 1981, artículo 7o.

<sup>6</sup> *Ibid.*, artículo 64.

<sup>7</sup> Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, 1976, artículo 5o.

<sup>8</sup> Constitución de Hidalgo, artículo 72; Constitución de Nuevo León, artículo 87; Constitución de Sinaloa, artículo 66; Constitución de Yucatán, artículo 57.

Por los mismos motivos presentados anteriormente, las administraciones estatales centralizadas comportan diferencias entre ellas.

El único punto común parece ser la existencia de un secretario de gobierno —Sinaloa y Yucatán—, o secretario general de gobierno —Nuevo León e Hidalgo.

## 2.1 El secretario general de gobierno

Tradicionalmente el secretario de gobierno —o secretario general— es el funcionario más importante después del gobernador. Esta posición privilegiada ha disminuido en los últimos años. Si bien ha sido el segundo en la jerarquía estatal, ahora debe resignarse a ir a la par con los secretarios especializados. En efecto, el secretario de gobierno tiene autoridad formal solamente sobre las dependencias que le son directamente adscritas.<sup>9</sup>

Entre las razones de esta evolución se encuentra, en primer lugar, la ampliación de intervención de los poderes públicos estatales en las actividades económicas y por el hecho de la adopción de una política más voluntarista para propiciar el desarrollo regional.

Esto ha provocado un incremento notable de las dependencias responsables de la promoción económica y de las finanzas. Paralelamente a esto, el crecimiento del conjunto del aparato estatal ha hecho inoperante la intermediación de un solo funcionario entre el gobernador y los servicios de la administración estatal.

Ha sido necesario agrupar las diversas dependencias en algunas grandes secciones bajo la responsabilidad, cada una, de un funcionario que actúa bajo el mando personal del Ejecutivo.

El estudio del puesto de secretario general nos permitirá hacer notar las condiciones de su nombramiento, las incompatibilidades de su cargo, sus atribuciones principales y su tramo de dirección.

<sup>9</sup> La igualdad de rango entre los secretarios de gobierno y los otros secretarios o equivalentes de las administraciones estatales centralizadas, está establecida por los artículos 6 y 20 de las leyes orgánicas de los Estados de Nuevo León y Sinaloa respectivamente, así como en el *Manual Administrativo del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán*, p. 103. La Ley Orgánica del Estado de Hidalgo, no le asigna un nivel superior a la Secretaría General con relación a las otras secretarías.

### *2.1.1 Las condiciones de su nombramiento*

La primera condición requerida es poseer las dos ciudadanía, la mexicana y la estatal a excepción de Yucatán. En Nuevo León la ciudadanía obtenida por residencia no es suficiente. Para ser designado secretario de gobierno en ese Estado es necesario haber vivido ahí por lo menos durante cinco años antes del día del nombramiento. En esta entidad la ciudadanía es obtenida al cabo de dos años.<sup>10</sup>

En lo que concierne a la edad mínima, es de veintiocho años en Hidalgo, de treinta en Sinaloa y de treinta y cinco en Nuevo León. Para este último Estado, un límite máximo de edad está fijado a los 65 años. La Constitución de Yucatán no establece condición alguna en esta materia.

Ningún grado académico ni experiencia previa se requiere para ser designado secretario de gobierno. El gobernador decide, en principio con toda libertad.

### *2.1.2 Las incompatibilidades de su cargo*

Ser ministro de un culto religioso es la única incompatibilidad prevista por la constitución de Hidalgo.<sup>11</sup> En Nuevo León los casos son más numerosos y conciernen a los magistrados, al procurador de justicia, los militares en activo y los funcionarios federales desconcentrados. Deben presentar su dimisión o solicitud de licencia por lo menos seis meses antes del día de la designación.<sup>12</sup>

El artículo 67 de la Constitución de Sinaloa es sensiblemente más estricto, ya que prohíbe expresamente al secretario general de gobierno

10 Constitución de Hidalgo, artículo 78; Constitución de Nuevo León, artículo 87; Constitución de Sinaloa, artículo 67; Constitución de Yucatán, artículo 58, fracción I.

11 Artículo 7º de la Constitución del Estado.

12 Artículo 82, fracción II de la Constitución estatal.



el desempeño de cualquier empleo público o privado remunerado o ejercer simultáneamente cualquier oficio o profesión, excepción hecha de la enseñanza.

### *2.1.3 Sus atribuciones principales*

El secretario general es especialmente encargado de llevar, bajo la dirección del gobernador, las relaciones del Ejecutivo con el gobierno federal, con los gobiernos de otros Estados, con los otros poderes estatales y con los Municipios.

Conduce, en los términos fijados por el gobernador los asuntos de política interior y orden público; refrenda las leyes y los decretos estatales y vigila su publicación en el periódico oficial. Suple al gobernador durante sus ausencias temporales, bajo reserva de las disposiciones de las constituciones de cada Estado.<sup>13</sup>

### *2.1.4 Las dependencias de la secretaría general*

Los servicios de la administración estatal puestos bajo la autoridad del secretario general, no son los mismos en los cuatro Estados de que se trata:

*En Hidalgo:* Dirección de Gobernación, Dirección Jurídica, Dirección de Acción Social y Dirección de Seguridad Pública.<sup>14</sup>

*En Nuevo León:* dos Subsecretarías de Gobierno; Dirección de Seguridad Pública; Dirección del Registro Público de la Propiedad y el Comercio; Dirección de Previsión, Readaptación Social y para la Defensa de los Derechos Humanos; Departamento Coordinador de Juntas y Departamento de Comunidades Penales.<sup>15</sup>

13 Ver primera parte, capítulo III.

14 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo, artículo 20.

15 Dirección de Comunicación y Orientación al Público. *Directorio Administrativo*. Monterrey, Nuevo León, 1980.

*En Sinaloa:* Subsecretaría "A" y Subsecretaría "B", Dirección de Tránsito y Transportes, de Gobernación, de Prevención y Acción Social y Dirección de Asuntos Jurídicos.<sup>16</sup>

*En Yucatán:* direcciones de Gobernación, de Asuntos Jurídicos, y de Difusión, Prensa y Relaciones Públicas.

## 2.2 Las otras dependencias de la administración centralizada

La administración estatal centralizada comprende también, en Hidalgo, otras dos secretarías: Secretaría de Administración y Secretaría de Planeación; en Sinaloa comprende además: Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería; Secretaría de Educación Pública y Cultura; Secretaría de Alimentos, Productos y Servicios Esenciales; Secretaría de Obras Públicas y Secretaría de Administración.

En Yucatán el oficial mayor y el secretario de asuntos sociales y educativos comparten las tareas cotidianas con el secretario de gobierno.

Por lo que se refiere a Nuevo León, nueve altos funcionarios, todos del mismo nivel que el secretario general de gobierno, reúnen bajo su autoridad el conjunto de unidades administrativas, a saber: procurador general de justicia; oficial mayor de gobierno; secretario de finanzas y tesorero general; secretario de educación y cultura; secretario de asentamientos humanos y planificación; secretario de obras públicas y proyectos; secretario de fomento económico y secretario de servicios a los trabajadores y de la productividad.

Las constituciones de Hidalgo y Yucatán establecen para los secretarios del despacho —o equivalentes— las mismas condiciones de designación y las mismas incompatibilidades que en el caso de los secretarios generales.<sup>17</sup> Para este puesto se requiere en Sinaloa, la ciudadanía local, cosa que no ocurre para las otras secretarías del despacho.<sup>18</sup>

<sup>16</sup> Secretaría de Administración. *Directorio del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa*. 1981.

<sup>17</sup> Constitución de Hidalgo, artículo 78; Constitución de Yucatán, artículo 58.

<sup>18</sup> Decreto num. 5 "Modificaciones a la Constitución Política" (local), 2 de enero de 1981, artículo 67 y 68.

La Constitución de Nuevo León no establece estas exigencias y tampoco la Ley Orgánica de la Administración Pública las precisa. Consecuentemente, el gobernador de ese Estado dispone de una libertad mayor que sus colegas por lo que se refiere a la designación de sus colaboradores inmediatos.

El número y designación de dependencias adscritas a las secretarías varía según los Estados:

*En Hidalgo*<sup>19</sup>

*Secretaría de Administración:* Dirección de Recursos Humanos, Dirección de Adquisiciones y Servicios y Dirección de Informática.

*Secretaría de Planeación:* Dirección de Programación Económica, Dirección de Obras Públicas, y Dirección de Catastro.

*Tesorería General:* Dirección de Ingresos y Dirección de Contabilidad y Presupuesto.

*En Nuevo León*<sup>20</sup>

*Procuraduría General de Justicia:* Subprocuraduría del Ministerio Público y Subprocuraduría Jurídico-Consultiva, Dirección de Agencias del Ministerio Público Auxiliares del Procurador, Visitador General, Dirección de Control de Procesos, Dirección de la Policía Judicial, Dirección de Servicios Periciales, Dirección de Averiguaciones Previas, Dirección de Administración, Coordinación de Participación Ciudadana, y Oficialía de Partes.

*Oficialía Mayor:* Dirección General de Registro Civil y Legalizaciones, Dirección de Adquisiciones y Servicios Generales, Dirección de Personal, Acción Cívica y Relaciones Públicas, Dirección de Archivo General del Estado, y Unidad de Reforma Administrativa.

<sup>19</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo, 1o. de julio de 1978.

<sup>20</sup> Unidad de Reforma Administrativa, Organograma de Gobierno del Estado de Nuevo León, 1982.

*Secretaría de Finanzas y Tesorería General:* Dirección de Auditoría Interna, Dirección de Contabilidad, Dirección de Contraloría, Dirección de Créditos y Cobranzas Especiales, Dirección de Egresos, Dirección de Ingresos, Dirección de Coordinación Fiscal, Dirección de Programación y Presupuesto, Dirección de Informática, Unidad de Asesoría Legal, y Unidad Técnica Catastral.

*Secretaría de Educación y Cultura:* Coordinación General, Dirección de Educación Preescolar, Dirección de Educación Básica, Dirección de Educación Especial, Dirección de Educación Superior, Dirección de Cultura y FONAPAS, Dirección de Recreación Popular, Dirección de Deportes, Dirección de Servicios Administrativos, y Departamento de Comunicación Social.

*Secretaría de Asentamientos Humanos y Planeación:* Dirección de Planificación, Dirección de Fomento Urbano, Dirección de Tramitación de Permisos, y Dirección de Estudios Específicos.

*Secretaría de Obras Públicas y Proyectos:* Dirección de Proyectos de Construcción y Mantenimiento, Dirección de Obras Viales, Dirección de Construcción de Escuelas, y Dirección de Programación y Control.

*Secretaría de Programación y Desarrollo:* Dirección de Estudios Económicos, Dirección de Fomento Industrial y Comercial, Dirección Estatal de Turismo, Dirección de Estadística, Dirección de Programas y Evaluación y Unidad de Estudios Técnicos.

*Secretaría de Servicios a los Trabajadores y Productividad:* Dirección de Conciliación Administrativa, Dirección de Inspección y Promoción del Derecho del Trabajo y Productividad, Dirección de Capacitación Administrativa y Empleo, y Procuraduría de la Defensa del Trabajo.

*En Sinaloa*<sup>21</sup>

*Secretaría de Hacienda Pública y Tesorería:* Subsecretaría de Hacienda Pública y Tesorería, Subsecretaría de Ingresos, Subsecretaría de

<sup>21</sup> Secretaría de Administración. *Directorio del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa*, marzo de 1981.

Egresos, así como Dirección de Egresos; de Administración y Control Fiscal; de Estadística y Estudios Económicos, y de Adquisiciones y Control de Inventarios.

*Secretaría de Educación Pública y Cultura:* Subsecretaría "A" y Subsecretaría "B", así como Dirección de Educación Elemental; de Educación Especial; de Educación Media; de Educación Normal, de Administración, Control y Planeación, y de Educación Física.

*Secretaría de Alimentos, Productos y Servicios Esenciales:* Subsecretaría de Ganadería, Subsecretaría de Agricultura, Coordinación de Alimentación Pecuaria, zonas sur, así como, Dirección Técnico-Económica, de Alimentación Pecuaria, de Producción Animal, de Pesca, de Industria y de Administración.

*Secretaría de Administración:* Subsecretaría Técnica, Subsecretaría de Administración, así como Dirección de Estadística y de Recursos Humanos.

*Secretaría de Obras Públicas:* Subsecretaría de Obras Públicas y Subsecretaría de Planeación, así como Dirección de Planeación, de Control Interno, de Construcción, de Supervisión y Control, y la Coordinación Estatal del PIDER.

*Secretaría de Coordinación, Gestión y Representación:* con una Secretaría Auxiliar.

### *En Yucatán*<sup>22</sup>

*Oficialía Mayor:* Direcciones de Obras Públicas, del Desarrollo Económico, de Administración, de Planificación y Urbanismo, y de Programación y Desarrollo.

*Secretaría de Asuntos Educativos y Sociales:* Direcciones de Educación Pública, de Acción Social y Cultural, y Departamento de Salud. Además, a otro nivel jerárquico se encuentran la Procuraduría General de Justicia y otras tres direcciones generales.

### 3. LA ADMINISTRACION ESTATAL PARAESTATAL

Llamamos así, por convención, al conjunto de entidades públicas

<sup>22</sup> Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, 12 de septiembre de 1980.

estatales independientemente de sus particularidades jurídicas.

En este último caso, cumplen esencialmente una misión de colaboración institucional. A este título serán estudiadas posteriormente en el tema de los mecanismos formales de coordinación.<sup>23</sup>

### 3.1 Los órganos descentralizados estatales

Las leyes orgánicas de los Estados de Hidalgo (artículo 4) y de Nuevo León (artículo 8) definen a los órganos descentralizados estatales como "órganos auxiliares de la administración pública estatal", sea cual fuere el origen de su creación o composición.

Los órganos pueden ser creados sea por la Constitución Federal,<sup>24</sup> la legislación federal o la legislación estatal.<sup>25</sup>

Pueden también ser puramente estatales o mixtas, es decir, compuestas de funcionarios estatales y de representantes de las administraciones federales desconcentradas, de los Municipios y de los organismos de representación socioprofesional.

Los órganos descentralizados estatales son en los cuatro Estados estudiados, los siguientes:

#### *Hidalgo*

Junta de Conciliación y Arbitraje; Comisión<sup>26</sup> Estatal Electoral; Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; Consejo Estatal de Vivienda; Junta Estatal de Agua Potable y Alcantarillado; Centro de Artesanías e Industrias Rurales; Consejo Estatal de la Enseñanza Técnica, y Universidad Autónoma de Hidalgo.

23 Ver en esta misma parte capítulo III.

24 Es el caso de las juntas estatales de conciliación y arbitraje, creadas por el artículo 123 de la Constitución federal.

25 A manera de ejemplo: "La Comisión Estatal Electoral es un organismo autónomo permanente dotado de personalidad moral. Es responsable de la coordinación, preparación y vigilancia de las elecciones estatales, ordinarias o extraordinarias". Ley Electoral del Estado de Nuevo León, artículo 45.

26 Los términos "comisión", "comité" o "consejo", no expresan en estos casos la idea de reunión de personas delegadas para cumplir una tarea concreta, sino de órganos permanentes con personalidad moral que tienen la responsabilidad de cumplir misiones determinadas.

### *Nuevo León*

Junta Local de Conciliación y Arbitraje; Comisión Estatal Electoral; Servicios Turísticos del Estado de Nuevo León; Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la ciudad de Monterrey; Junta Estatal de Agua Potable; Comisión de Planeación Urbana; Fideicomiso Especial para la Regularización de Terrenos Urbanos de la Ciudad de Monterrey; Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; Universidad Autónoma de Nuevo León; Centro de Enseñanza Técnica; Tribunal Estatal de Arbitraje, y Tribunal Fiscal.

### *Sinaloa*

Junta Local de Conciliación y Arbitraje; Comisión Estatal Electoral; Comisión Estatal de Desarrollo Urbano; Comité de Caminos Vecinales; Sociedad de Inversiones Industriales; Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; Junta de Agua Potable y Alcantarillado de la Ciudad de Culiacán; Junta Estatal de Agua Potable; Universidad Autónoma de Sinaloa; Tribunal Estatal de Arbitraje; Tribunal Fiscal; Instituto de la Seguridad Social para los Trabajadores del Estado; Viveros de Sinaloa, Desarrollo Integral de la Comunidad Rural y Difusión y Fomento de la Cultura Regional.

### *Yucatán*

Junta de Conciliación y Arbitraje; Comisión Estatal Electoral; Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia; Fideicomiso para la Zona Industrial de la Ciudad de Mérida; Sociedad Estatal de Inversiones Industriales; Tribunal de Arbitraje, y Universidad Autónoma de Yucatán.

Estos órganos están sometidos a la autoridad del gobernador en un grado variable, bastante difícil de determinar. Esta autoridad es casi completa para ciertos organismos de fomento o de servicios. Por el

contrario, está sensiblemente aminorada cuando se trata de tribunales o universidades, en razón de su autonomía tradicional.

El gobernador es competente para definir las relaciones de los servicios de la administración estatal centralizada con los órganos que forman parte de la administración estatal paraestatal.<sup>27</sup> Este poder es naturalmente limitado por las disposiciones concretas de los textos que han creado los órganos de referencia.

### 3.2 Los motivos de su desarrollo

La aparición de los órganos descentralizados estatales responde a razones diversas.

Para empezar debemos citar la diversificación del papel de los poderes públicos. A partir de los años cuarenta, el gobierno federal inicia una política que da la prioridad absoluta al crecimiento económico. Los Estados siguen esta misma dirección más recientemente. A partir de los años sesenta, las autoridades estatales buscan influir los procesos económicos.<sup>28</sup>

Este deseo de promover el desarrollo no resulta suficiente, sin embargo, para explicar esta evolución.

Agreguemos pues, sobre otro plan, la determinación de las autoridades estatales de no dejar todo el campo de posibilidades de intervención a las administraciones federales. Requieren a su vez participar, si no desean verse desbordados irreversiblemente.<sup>29</sup>

A este motivo se pueden agregar otros. Especialmente el propósito de escapar a la rigidez de la administración estatal centralizada, particu-

27 Leyes orgánicas de Hidalgo, artículos 48 y 49; Nuevo León, artículo 24; Sinaloa, artículos 7 y 34, Esta entidad además tiene a la Secretaría de Coordinación, Gestión y Representación. Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, artículo 30.

28 La evolución del área de promoción económica del Estado de Sinaloa —consejo en 1963, dirección en 1969 y secretaría en 1974— nos parece significativa. En Nuevo León fue creada una comisión por una ley estatal del 29 de diciembre de 1964; fue transformada en secretaría el 31 de enero de 1975.

29 "El desarrollo de la administración federal influye directamente los cambios de organización de la administración estatal. Dicho de otra forma, provoca esfuerzos de adaptación". Michelsen Terry, Carlos. *Cincuenta años de Evolución Histórica de la Estructura Organizacional del Gobierno de Nuevo León*. Ponencia del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey en el XVI Congreso Internacional de Ciencias Administrativas. México, Distrito Federal, abril de 1974, p. 29.



larmente en materia financiera y de administración de personal.

También se deben tomar en cuenta razones de principio: la autonomía de los tribunales, la libertad de cátedra y la autonomía universitaria.

Desde otra perspectiva, hagamos notar que el hecho de crear órganos descentralizados estatales mejora la imagen de los responsables públicos. Muestran así su preocupación de actuar en una dirección determinada.

Finalmente, el crecimiento de la administración estatal descentralizada parece ser, para el gobernador, un medio de controlar políticamente el desarrollo del aparato administrativo a su cargo, dado que no pierde el control directo y personal de los nuevos servicios.

#### 4. LA ADMINISTRACION ESTATAL DESCONCENTRADA <sup>30</sup>

##### 4.1 Los servicios estatales existentes a nivel municipal

Las administraciones estatales disponen de ciertas dependencias que funcionan en el marco de los Municipios.

Estas unidades administrativas están directamente subordinadas a las secretarías de las administraciones estatales centralizadas o equivalentes, según sea el caso.

La división de los Estados en circunscripciones administrativas supramunicipales está explícitamente prohibida por el artículo 115 de la Constitución federal. Es por eso que los servicios desconcentrados dependen de una manera directa de los altos funcionarios estatales y no de alguna instancia intermedia. <sup>31</sup>

En términos generales, las administraciones estatales desconcentradas están compuestas de recaudaciones de rentas, de oficinas del registro civil, de oficinas del registro público de la propiedad, de destacamentos de la policía judicial estatal, de agentes del ministerio público, de

30 Esta denominación general intenta expresar una idea de localización geográfica, más que un estado de derecho. Rigurosamente, los servicios de que se trata revelan más de las técnicas de delegación que de la desconcentración propiamente dicha.

31 Los constituyentes de 1917 quisieron impedir la reaparición de los jefes políticos de la época porfirista. Ver primera parte, capítulo I.

delegaciones de la policía de tránsito,<sup>32</sup> de defensores de oficio y de agentes de investigaciones políticas.

#### **4.2 Su contribución al control del gobernador sobre el conjunto del territorio**

Además de las misiones que les son propias, los servicios de la administración estatal desconcentrada permiten al gobernador estar informado permanentemente de los acontecimientos que se dan en el Estado bajo su responsabilidad.

En particular los servicios del orden público —policía judicial, agentes de investigaciones y ministerio público— contribuyen de manera importante al control del nivel infraestatal.

La supremacía del Ejecutivo estatal en esta materia tiene necesariamente un efecto de disuasión sobre los presidentes municipales, caciques locales y en general, sobre los grupos o facciones que pudieran estar tentados a desafiar su autoridad.

El gobernador dispone así de los medios necesarios para intervenir directa y rápidamente, si ello se revela necesario, en prácticamente cualquier punto de la geografía estatal.

32 A excepción de Nuevo León, en donde la competencia es municipal.