

INNPA

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

El cambio institucional en la Administración Pública en México y en Sinaloa

Alger Uriarte Zazueta

Alger Uriarte Zazueta

**EL CAMBIO
INSTITUCIONAL EN
LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA EN MÉXICO
Y EN SINALOA**

ISBN: 978-607-9026-31-8

**El cambio institucional en la administración pública
en México y en Sinaloa**

Derechos reservados conforme a la Ley
Primera edición: 2013

©Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 35
www.inap.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2011-2014

José R. Castelazo

Presidente

Javier Barros Valero

**Vicepresidente
para Asuntos
Internacionales**

Diego Valadés

Vicepresidente

Mauricio Valdés Rodríguez

**Vicepresidente para los
IAP's de los Estados
2012-2013**

CONSEJEROS

Hilda Aburto Muñoz

Carlos Almada López

José Fernando Franco González Salas

Benjamín González Roaro

Mauricio Merino Huerta

Sergio Hidalgo Monroy Portillo

María de los Ángeles Moreno Uriegas

Arturo Núñez Jiménez

Fernando Pérez Correa

Carlos Reta Martínez

Óscar Reyes Retana

Héctor Villarreal Ordóñez

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas

Ignacio Pichardo Pagaza

Adolfo Lugo Verduzco

José Natividad González Parás

Alejandro Carrillo Castro

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña

Gustavo Martínez Cabañas

Andrés Caso Lombardo

Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	13
AGRADECIMIENTOS	15
INTRODUCCIÓN	17
Planteamiento del Problema	23
Objetivo General	24
Objetivos Específicos	24
De la Investigación	25
Fase Heurística	26
Aportaciones de la Investigación	26
Planos del Análisis Histórico e Institucional	28
Categorías	29
A Propósito de las Instituciones Administrativas	29
Metodología	30
Estructura General de la Investigación	32
CAPÍTULO 1.	
INSTITUCIÓN Y CAMBIO INSTITUCIONAL	37
1.1 Concepto de Institución	40
1.2 Viejo Institucionalismo y Nuevo Institucionalismo	46
1.2.1. Comparación Multidisciplinaria del Viejo Institucionalismo y el Nuevo Institucionalismo	50
1.3. Enfoques Disciplinarios del Nuevo Institucionalismo	52
1.4 Cambio Institucional	57
1.5 Reforma, Modernización e Innovación de la Administración Pública	64
1.5.1 Reforma Administrativa	65
1.5.2 Modernización Administrativa	67
1.5.3 Innovación Administrativa	69
1.6 Eficacia, Eficiencia y Congruencia Institucional	72
1.6.1 Eficacia Institucional	72
1.6.2 Eficiencia Institucional	73
1.6.3 Congruencia Institucional	74

CAPÍTULO 2.

LAS INSTITUCIONES Y LA EXPANSIÓN VIRREINAL EN EL NOROESTE

79

2.1	El Rey de España y de la Nueva España	82
2.2	El Real Consejo de Indias	85
2.3	La Casa de la Contratación de las Indias	90
2.4	El Virrey	93
2.5	La Real Audiencia	100
2.6	El Gobernador y Capitán General de la Nueva España	107
2.7	Las Provincias Internas de Nueva España	108
2.8	Las Intendencias	115
2.8.1	La Intendencia de Arizpe	126
2.9	La Iglesia	128
2.10	La Labor Jesuita y sus Instituciones en la Región Noroeste, particularmente en Territorio Sinaloense	134
2.10.1	Organización Política y Administrativa establecidas por las Misiones Jesuitas en Sinaloa	143
2.11	Las Reformas Borbónicas como un Cambio Institucional Dirigido y Planeado	149
2.12	El Estatuto de Bayona	157
2.13	La Constitución de Cádiz	159
2.14	El Cambio Institucional Colonial	171

CAPÍTULO 3.

EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN MÉXICO

179

3.1	El Proyecto de Nación y sus Instituciones	182
3.1.1	La Junta Suprema de Gobierno	187
3.1.2	El Congreso de Anáhuac	189
3.1.3	Decreto Constitucional de Apatzingán	196
3.2	Crisis de Independencia en Sinaloa	203
3.3	Organización Política de México al surgir a la Vida Independiente	205
3.3.1	El Primer Congreso Constituyente y la Junta Gubernativa	208
3.3.2	El Segundo Congreso Constituyente, el Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución Federal de 1824	210

3.4	El Régimen Central y las Siete Leyes Constitucionales (1836-1841)	216
3.5	Las Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República (1841)	219
3.6	Las Bases de Organización Política de la República Mexicana (1843)	221
3.7	Las Repercusiones del Centralismo en Sinaloa	224
3.8	El Acta Constitutiva y de Reformas de 1847	228
3.9	Las Bases para la Administración de la República (1853)	232
3.10	La Reforma y la Constitución de 1857	236
3.11	El Gobierno Itinerante de Benito Juárez y el Imperio de Maximiliano de Habsburgo	238
3.12	El Régimen Porfirista	244
3.13	La Revolución de 1910	247
3.14	El Congreso Constituyente de Querétaro y la Constitución Política Federal de 1917	252
3.15	La Administración Pública Federal desde la Constitución de 1917 hasta el siglo XXI. Reforma, Modernización e Innovación Administrativa en México	255
3.16	Los Procesos y Efectos del Cambio Institucional de la Administración Pública en México	269

CAPÍTULO 4.

	EL CAMBIO INSTITUCIONAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO DE SINALOA	283
4.1	Antecedentes en el Estado Interno de Occidente	293
4.1.1	Las Instituciones del Estado Interno de Occidente en la Constitución de 1825	294
4.1.2	Desaparición del Estado Interno de Occidente y Nacimiento del Estado de Sinaloa	304
4.2	El Cambio Institucional en las Constituciones del Estado de Sinaloa, Leyes Orgánicas y Disposiciones Reglamentarias	311
4.2.1	Constitución Política del Estado de 1831	312
4.2.2	Constitución del Estado de Sinaloa de 1852	316
4.2.3	Constitución Política del Estado de 1861	324
4.2.4	Constitución Política del Estado de 1870	327
4.2.5	Constitución Política del Estado de 1880	330
4.2.6	Constitución Política del Estado de 1894	332
4.2.7	Constitución Política del Estado de 1917	335

4.2.8	Constitución Política del Estado de 1922 (vigente)	337
4.2.8.1	Ley Orgánica y Reglamentaria del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de 1950	340
4.2.8.2	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de 1973	343
4.2.8.3	Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa del 1981	345
	4.2.8.3.1 Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1981	347
	4.2.8.3.2 Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1999	349
4.3	Conformación Institucional Actual de la Administración Pública en Sinaloa	351
4.3.1	Administración Pública Estatal	352
4.3.2	Administración Pública Paraestatal	353
4.4	Costumbres y Prácticas Administrativas heredadas	357
4.5	El Plan Estatal de Desarrollo ¿Factor de Cambio Institucional de la Administración Pública en Sinaloa?	365
4.6	Los Procesos y Efectos del Cambio Institucional en la Administración Pública del Estado de Sinaloa	368

CONCLUSIONES	373
---------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA GENERAL	385
-----------------------------	-----

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro N° 1.	Aproximaciones Teóricas al Institucionalismo	41
Cuadro N° 2.	Clasificación del Nuevo Institucionalismo	47
Cuadro N° 3.	Caracterización Genérica Sobre los Diferentes Enfoques del Institucionalismo	51
Cuadro N° 4.	El Nuevo Institucionalismo	56
Cuadro N° 5.	La Nueva España, Estructura del Gobierno al Inicio del Virreinato	98
Cuadro N° 6.	El Cambio Institucional en la Colonia	106
Cuadro N° 7.	Instituciones Públicas Incorporadas en la Nueva España	115
Cuadro N° 8.	Reformas Borbónicas 1	151

Cuadro N° 9.	Reformas Borbónicas 2	156
Cuadro N° 10.	La Constitución de Cádiz, Estructura del Poder Público	164
Cuadro N° 11.	Las Instituciones en la Expansión Virreinal	171
Cuadro N° 12.	Evolución Institucional a Partir del México Independiente	267
Cuadro N° 13.	Constituciones de Sinaloa como Estado Autónomo	292
Cuadro N° 14.	Gobernadores del Estado Interno de Occidente (1824-1831)	303

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico N° 1.	El Nuevo Institucionalismo, Vinculaciones y Entorno	58
Gráfico N° 2.	Evolución de las Instituciones Públicas de México y Sinaloa; Interacción y Metamorfosis	75
Gráfico N° 3.	Misiones Jesuitas, Formas de Organización	149
Gráfico N° 4.	Cambio Institucional en la Expansión Virreinal	177
Gráfico N° 5.	Cambio Institucional en México	279
Gráfico N° 6.	Poderes del Estado en el Periodo Constitucional de 1825 a 1831; Vinculación Interinstitucional, de Coordinación o de Mando Directo	300
Gráfico N° 7.	Poderes Estatales en la Primera Constitución del Estado de Sinaloa, 1831-1852	316
Gráfico N° 8.	Organigrama de la Administración Pública Estatal de Sinaloa (2010)	356

**El cambio institucional en la administración pública
en México y en Sinaloa**

Se terminó de imprimir en febrero de 2013
en los talleres de Géminis Editores e impresores, S.A. de C.V.
Emma Núm. 75, Col. Nativitas, México, D.F.
E-mail: geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición en tiro consta de 1,000 ejemplares

Distribución a cargo del INAP.