

## INTRODUCCIÓN

Desde siglos antes de la conquista, se establecieron en la región conocida como Mesoamérica, comprendida desde donde hoy se ubica el Estado de Sinaloa y los ríos Lerma y Pánuco al norte, hasta el actual país de Costa Rica, pueblos, reinos o estados, algunos de los cuales operaron como destacados centros políticos, religiosos, urbanísticos, culturales y comerciales, dominando e influenciando a otros.

En ese extenso territorio existieron en México y en la zona noroeste, desde la época precolombina hasta el final del periodo Colonial, diferentes gobiernos con sus administraciones públicas e instituciones, con sus funciones estatales, supeditadas todas a los reyes o emperadores, electos dinásticamente, sin procedimientos democráticos para su elección, ni garantías supremas para los gobernados. No había en estricto sentido, una división de Poderes o de las atribuciones legislativas, ejecutivas y judiciales del Estado, aunque había instancias investidas para estas actividades.

Con la llegada de los europeos hay catástrofe y destrucción. Las instituciones precolombinas fueron suplantadas por los conquistadores españoles que importaron o formaron las propias para la Nueva España, incluido el territorio sinaloense.

A partir de la llegada de los conquistadores, inicia la dominación de los pueblos y señoríos de México por la Corona Española, con la consecuente y progresiva modificación de la organización política y administrativa, militar, religiosa, cultural, social y económica.

En 1523, se estableció la Iglesia española, con la llegada de los primeros misioneros franciscanos, posteriormente se sumarían los dominicos en 1526, y finalmente los jesuitas en 1572.

El sacerdocio español, constituido en las diversas órdenes religiosas que arribaron a México, tenían a su cargo la función educativa, con el apoyo o financiamiento del Estado. Con la llegada de los conquistadores, y fundamentalmente de los misioneros, establecieron seminarios y colegios que se edificaron paulatinamente en los territorios dominados, primero y principalmente en la ciudad de México, como instituciones educativas

encargadas inicialmente del adoctrinamiento o evangelización de las poblaciones indígenas y luego de la formación en las artes y las primeras letras de las nuevas generaciones, tanto de naturales como de los peninsulares nacidos en el Nuevo Mundo, los criollos, así como, después, de los mestizos y de las castas derivadas de la mezcla de ambas razas y de otras traídas a América.

Fue precisamente la ardua labor de los religiosos jesuitas, llegados a Sinaloa a finales del siglo XVI, particularmente a la Villa de San Felipe y Santiago, en el actual municipio de Sinaloa, lo que permitió finalmente el control por medios pacíficos de los pueblos insumisos del noroeste, que se resistían a ser sometidos por los conquistadores, los cuales, encabezados por Nuño de Guzmán o Nuño Beltrán de Guzmán, sólo habían logrado antes con las armas, en 1531, establecer la Villa de San Miguel, junto al río Ciguatán o de las Mujeres, hoy San Lorenzo, en la entonces provincia de Culiacán, con su Ayuntamiento y demás autoridades, como el punto más avanzado y estable de la conquista hacia el norte de la Nueva España.

En su obra evangelizadora, los jesuitas establecieron el Sistema de Misiones y Reducciones, como centros para el aglutinamiento de pobladores para ir reduciendo la dispersión en que vivían y para su adoctrinamiento. Eso facilitó a los religiosos no sólo desarrollar con mejores resultados su obra ministerial, sino apoyar con otras orientaciones de tipo temporal. Paralelamente los conquistadores, como parte de sus tareas de conquista y de respaldo, defensa y protección a los evangelizadores, instituyeron los Fuertes o Presidios y Colonias Militares, antecedentes de las villas y ciudades, construidos todos estratégicamente en su ubicación y diseño, desde los que exploraban nuevas regiones para su avance y se guarecían de los embates de los naturales.

El arribo del sacerdocio español a México, significó además, entre otros aspectos, a la par de su organización eclesiástica y el establecimiento de iglesias o templos en la Nueva España, la incorporación de nuevas instituciones como las Misiones y Reducciones con las que, al mando de la Corona, contribuían en las tareas de conquista, congregando a los naturales en puntos estratégicos para su organización en pueblos que facilitaban su control y adoctrinamiento.

Al paso de los siglos, la educación impartida primera y exclusivamente bajo el monopolio del sacerdocio indígena y luego del español, con un carácter principalmente religioso, sería absorbida por el Estado como una de sus tareas

en las instituciones públicas creadas para el efecto, adquiriendo sobre todo a partir de las Leyes de Reforma expedidas por Benito Juárez y la Constitución Federal de 1857, su carácter laico para alejarse de la doctrina religiosa; en esa etapa histórica que marcó formalmente la separación del Estado y la Iglesia, que antes y durante la conquista habían coexistido estrechamente relacionados compartiendo atribuciones públicas, operando incluso el sacerdocio como parte de las instituciones oficiales con financiamiento del erario público.

La etapa virreinal se caracterizó por un intenso proceso de metamorfosis de la vida pública. Con la destrucción del Imperio Azteca y de los señoríos asentados en el altiplano, se verificó uno de los más agresivos procesos de transformación institucional. Se establecieron instituciones relevantes.

Ya en la etapa de expansión del Virreinato, que comprendió hasta el año 1821, acontecieron medidas significativas. Las Reformas Borbónicas establecidas en la segunda mitad del siglo XVIII, impactaron los aspectos político, administrativo, económico y religioso, propiciando un profundo cambio institucional.

Así, también surgieron como divisiones o demarcaciones territoriales, las Provincias, antecedentes de los actuales estados o entidades federativas, a cargo de los Gobernadores provinciales, y con posterioridad, la llamada Comandancia General de las Provincias Internas de la Nueva España, ubicadas en la región norte del territorio que incluía a Sinaloa, cuyo titular era el Comandante General, con funciones principalmente militares, fue colocado en un nivel jerárquico superior a los Gobernadores de Provincias, y dependía directamente de la Corona Española y no del Virrey, y las Intendencias que, a manera de gobernaciones, comprendían dentro de su jurisdicción diversas provincias, como la Intendencia de Arizpe dentro de la que se situaba el ahora territorio sinaloense.

Las Intendencias constituyeron un sistema administrativo, fiscal y territorial muy importante; el territorio se dividió en demarcaciones jurisdiccionales, los intendentes fueron delegados por el monarca.

Las Intendencias, provincias y estados se concibieron sucesivamente como demarcaciones territoriales, delimitando un espacio jurisdiccional, político y administrativo, bajo sistemas organizados a partir de la Ordenanza de Intendentes. Posteriormente vendrían las Diputaciones Provinciales como un

antecedente federalista. Se corrobora que las alteraciones institucionales, que dieron producción, orden, desorden, destrucción y regeneración institucional, establecieron gradualmente unidades políticas y territoriales, semejantes en sus características gubernamentales y administrativas, que sustentaron en la Nueva España y el México independiente, la edificación de una organización pública más articulada entre sus componentes.

El periodo que comprende las últimas décadas del siglo XVIII y las primeras del XIX, fue relevante en la gestación del Estado moderno occidental. Uno de sus elementos fue la nueva sistematización y control del territorio. Su ordenación en el antiguo régimen y después en los sistemas constitucionales imperantes en Estados Unidos, Francia y España, coadyuvó en definir el sistema político y administrativo mexicano.

La concepción y organización política y territorial de la Nueva España del siglo XVIII, y la del México independiente, no obstante que en su diseño y estructuración recibió distintas influencias, no fue una simple adecuación de esquemas preconstitucionales y constitucionales de Estados Unidos y Francia, sino un proceso complejo de adaptaciones, al incorporar además, concepciones y elementos propios.

Resulta inexacto considerar al modelo norteamericano como la referencia esencial que influyó en la forma de gobierno al nacer México. Habrá que tener presente el modelo francés y los antecedentes en la evolución institucional novohispana, pasando, por supuesto, por el establecimiento de las Diputaciones Provinciales surgidas de Cádiz.

Durante el último tramo del Virreinato, en Europa se expidió El Estatuto de Bayona. En América, en la gestación del movimiento de Independencia, se promulgó la Constitución de Cádiz de 1812 y se expidieron por la insurgencia documentos jurídicos relevantes en la Nueva España, como la llamada Constitución de Apatzingán, auspiciada por José María Morelos, en que se fue organizando la estructura y funcionamiento del Estado, en un ordenamiento primario, fundamentalmente al consumarse formalmente la vida de México como nación soberana, en el documento supremo que fue la Constitución General y en las leyes que de ella misma han emanado en el orden federal y en la Constitución Política local y sus leyes o normas reglamentarias, en lo que al desaparecido Estado Interno de Occidente y el Estado de Sinaloa se refiere.

Al triunfo de la insurgencia con el ejército trigarante, encabezado por Agustín de Iturbide y la consumación de la Independencia de México, perdió su vigencia el derecho Colonial, siendo desinstitucionalizadas la mayor parte de las dependencias de la Corona.

Con el nacimiento de México como Estado independiente y su entrada formal al constitucionalismo con la promulgación de su primera Carta Fundamental, se registró como ocurriera durante la conquista, un cambio en el gobierno y las instituciones públicas. Con la separación de las funciones legislativas y judiciales, en personas distintas al Ejecutivo, se establecería el principio de división de Poderes y surgirían principalmente con la primera Carta Magna y las de 1857 y 1917, una serie de figuras o instituciones públicas, algunas absorbiendo funciones de las antiguas o anteriores y otras con nuevas atribuciones.

Son etapas intensas de alteración institucional, marcadas por la transformación y la reorganización, producto de la conversión de las instituciones.

En esta investigación tiene mención especial la construcción constitucionalista del Estado Interno de Occidente, y del posterior Estado autónomo de Sinaloa, que incorpora etapas de solidez jurídica y organizativa y muestra la edificación de las instituciones públicas de la región.

Este periodo revela una activa producción institucional y una metamorfosis integral de la evolución pública nacional y sus regiones.

Desde su nacimiento como Estado autónomo y federado, Sinaloa como parte del proyecto de nación, quedaría a él supeditado, siguiendo en sus instituciones un proceso un tanto paralelo de formación y desarrollo institucional influenciado por el nacional, particularmente en el ámbito de la Administración Pública, incluso en la desinstitucionalización o reinstalación, en su caso, de algunas dependencias como ocurriera al imponerse temporalmente el régimen central.

Las instituciones de México y Sinaloa registraron modificaciones, al igual que con las Leyes de Reforma impulsadas por Benito Juárez García y las Constituciones federales de 1857 y 1917. Las instituciones sinaloenses inclusive se ajustaron a los contenidos de las ocho constituciones locales que la entidad ha tenido hasta nuestros días y en las leyes secundarias o reglamentarias emanadas de ellas.

Así, el Imperio de Iturbide, el régimen federal de la Constitución del 24, el régimen central, la restauración del federalismo, la Reforma y las Constituciones de 1857 y de 1917, con los grandes acontecimientos nacionales intermedios o que los generaron y con las modificaciones constitucionales posteriores, modelaron el andamiaje institucional de Sinaloa, a la par de las nuevas exigencias y actividades y propuestas de los propios sinaloenses para acomodarlo a las nuevas necesidades nacionales y regionales.

El presente trabajo definió una parte esencial del cosmos administrativo sobre México y Sinaloa, en arreglo con el objeto de conocimiento y el universo de estudio de la investigación.

El recorrido de la evolución institucional de México y Sinaloa establece que el cambio comprende distintas categorías, consideradas en la presente investigación, y que van desde el nacimiento, funcionalidad, estacionalidad, alteridad, ruptura, desaparición, hasta el resurgimiento de las instituciones.

Las instituciones en su formación, desarrollo y desaparición, han sido objeto de acontecimientos y decisiones, originados por múltiples causas: alteración del orden establecido; conversión del *statu quo*; reformas jurídicas o administrativas; transgresión, modificación, o desaparición de reglas del juego; influencias de factores internos o externos que actúan al interior o en el entorno institucional; variaciones del medio ambiente; procesos cismáticos de índole político, económico, militar, social, administrativo, informático, cibernético, tanto regional, nacional o global; o la implementación de procesos de Reforma, Modernización o Innovación.

En la actualidad la Administración Pública ha extendido sus tareas con mayor atención a los grupos sociales y su problemática. Los ciudadanos cada vez tienen mayor participación en la conformación del Estado, de sus instituciones públicas y autoridades, y en general los gobernados están sujetos a sus funciones públicas como destinatarios. En ese sentido es indispensable conocer la historia, integración y funciones de sus dependencias, saber ¿cuándo, cómo y para qué se conformaron?; ¿cómo evolucionaron? y sobre todo, si responden a las necesidades de una Administración Pública moderna y a las aspiraciones sociales de los gobernados, o si por el contrario se mantiene anclada en modelos que ya resultan obsoletos y que por tanto debe ser actualizada en algunos aspectos o reformada. En esa búsqueda y en

mantener el decoro de la cientificidad de la Administración Pública, preserva la investigación.

La Administración Pública debe observar y exponer criterios de integralidad. Significa la comprensión y aprendizaje del cosmos institucional. La investigación realizada incluyó a múltiples instituciones públicas, con enfoques doctrinales, históricos, organizativos, jurídicos y de la propia esfera administrativista, que enfatizan las razones de prevalencia de sus principios y valores, en una tarea permanente para mantener con decoro su utilidad a la sociedad y sus aportaciones como ciencia, arte o disciplina.

### **Planteamiento del Problema**

Con el propósito de delimitar y precisar el objeto de la investigación se hacen las siguientes interrogantes:

¿Cuál ha sido el origen y desarrollo de las instituciones de la Administración Pública en el Estado de Sinaloa, su eficacia y eficiencia en el presente, y su viabilidad para el futuro?

¿En la Administración Pública existe una definición sobre institución pública y sobre cambio institucional?

¿Cuál es la relación entre los procesos de centralización y descentralización como parte de la construcción y consolidación de las instituciones administrativas?

¿Cuál fue la herencia político-administrativa de la Corona española en la Administración Pública Mexicana y en particular, en el caso de Sinaloa?

¿Qué costumbres administrativas aún prevalecen y caracterizan el modo de funcionar de las dos administraciones públicas? ¿Cómo el cambio institucional desde la Corona Española es asimilado hasta nuestros días, con lo cual no hay administraciones públicas puras, sino influidas por culturas, hábitos, valores, prácticas y rutinas?

La Administración Pública del México independiente ¿qué asimila de la cultura hispánica? ¿De qué modo ésta llega a la Administración Pública de Sinaloa?

¿Qué continuidades o rupturas se entrelazan para establecer las tendencias institucionales, organizacionales y funcionales en la Administración Pública Federal y de Sinaloa?

¿Cómo se relaciona la implantación de las prácticas de planeación borbónicas con el actual sistema de planeación de la Administración Pública Federal y con el actual sistema de planeación regional de desarrollo del Estado de Sinaloa?  
¿Cuál es su incidencia en el cambio institucional en el Estado en Sinaloa?

En la actualidad ¿La Administración Pública en el Estado de Sinaloa, se ha acomodado verdaderamente a las nuevas realidades o exigencias del Estado y la sociedad sinaloenses, o por el contrario mantiene figuras obsoletas o rebasadas y requiere ser reformada, modernizada o innovada, para que tengan plena vigencia de aplicación?

## **Objetivo General**

A fin de encontrar las respuestas a estas interrogantes, se fijó como objetivo general: explicar el origen y desarrollo del cambio institucional en la Administración Pública en el Estado de Sinaloa, para determinar su naturaleza y sentido, y si las instituciones actuales tienen plena vigencia en su aplicación o son fórmulas del pasado que ya han quedado obsoletas con el tiempo y requieren de su reforma, modernización o innovación, o en general de un nuevo cambio o transformación mediante los diversos procesos, para responder cabalmente a las nuevas realidades del Estado y la sociedad sinaloenses.

## **Objetivos Específicos**

- Explicar si influyeron y de qué manera, las instituciones indígenas del México precolombino, las incorporadas por los españoles durante la conquista y las federales de la Administración Pública del México independiente, en la conformación de las instituciones de la Administración Pública en el Estado de Sinaloa, para entender su origen histórico, naturaleza y sentido.
- Precisar si las instituciones de la Administración Pública en el Estado de Sinaloa, surgieron y se desarrollaron en el México independiente o posteriormente en Sinaloa como estado autónomo, al margen de la influencia de las instituciones indígenas precolombinas, Coloniales o federales, para entender su origen, naturaleza y sentido.



- Determinar si el cambio institucional de la Administración Pública en el Estado de Sinaloa, se ha acomodado verdaderamente a las nuevas realidades o exigencias del estado y la sociedad sinaloenses, o si por el contrario mantiene figuras obsoletas o rebasadas y requiere ser reformada, modernizada o innovada, para que tengan plena vigencia.

## **De la Investigación**

Se procedió a la indagación y análisis histórico de las instituciones de la Administración Pública en México y Sinaloa, desde la época Colonial, considerando previamente los tiempos precolombinos, el periodo de la insurgencia independentista nacional, el efímero Imperio Mexicano de Iturbide y las diferentes etapas del México independiente (inicio del régimen federal con la Acta Constitutiva de la Federación y la Constitución de 1824, el régimen central iniciado con las llamadas Siete Leyes Constitucionales de 1835, la restauración del régimen federal, las Leyes de Reforma y la Constitución de 1857 impulsadas por el Presidente Benito Juárez, la Constitución de 1917, los periodos de Reforma y Modernización de la Administración Pública Federal) hasta llegar a su conformación actual y sobre todo a la vigente configuración de la Administración Pública en el Estado de Sinaloa, para determinar cuándo, de qué manera y para qué se establecieron sus instituciones públicas, sus puntos de contacto, similitudes y diferencias, y por tanto el origen, naturaleza y sentido del cambio institucional de la administración sinaloense.

La investigación revisa con objetividad, el origen y naturaleza de las instituciones de la Administración Pública en el Estado de Sinaloa, para determinar si fueron heredadas o influidas por las de pasadas épocas, ancladas en el viejo institucionalismo, si surgieron por mero capricho político o pretensiones personales de los gobernantes de su tiempo o de grupos o con el verdadero objetivo de atender las necesidades del gobierno y la sociedad del momento, y principalmente, si las actuales instituciones sinaloenses han cambiado para acomodarse a las nuevas realidades políticas, económicas y sociales, en consonancia con las instituciones federales o de manera paralela, o si por el contrario, se rezagaron conservando instituciones obsoletas, requiriendo la reforma, modernización o innovación de la administración sinaloense, en aras de que no pierda su vigencia plena en su aplicación, respondiendo verdaderamente a los objetivos de una Administración Pública eficaz y eficiente, tanto para los requerimientos funcionales del Estado, como para y sobre todo las aspiraciones legítimas de la sociedad sinaloense.

En suma, la investigación busca conocer el origen y naturaleza de las instituciones y el cambio de la Administración Pública en el Estado de Sinaloa, para confirmar si ha seguido o no el rumbo correcto, para mandar y servir con eficacia y eficiencia, a fin de brindar de manera óptima los bienes y servicios en pro de los reclamos y aspiraciones de la sociedad sinaloense, y atender las demandas ciudadanas en el espacio público de una sociedad democrática o si por el contrario, han seguido un rumbo errado, que requiere ser reorientado con un nuevo cambio institucional.

### **Fase Heurística**

Desde el inicio y hasta la terminación de la investigación, no cesó la búsqueda de la información y el seguimiento de las huellas. Durante la fase heurística se mantuvo la exploración, para localizar bibliografías, monografías, artículos, trabajos y principalmente disposiciones jurídicas, considerando además, los accesos actuales del universo digital. Lo anterior en congruencia con el objeto de conocimiento y temas afines. Igualmente, durante la elaboración del documento en su conjunto, estuvo presente la hermenéutica, para la comprensión, análisis, clasificación y sistematización de los contenidos, mismos que posibilitaron estructurar y proyectar el trabajo y estar en aptitud de establecer definiciones.

### **Aportaciones de la Investigación**

En lo concerniente al cambio institucional de la Administración Pública Federal son múltiples las investigaciones y estudios publicados sobre su desarrollo y evolución, con tratamiento en determinadas épocas o en etapas específicas. Se nota en los últimos años un crecimiento en la literatura; hay importantes trabajos, destacando las obras del Dr. José Juan Sánchez González, cuyos títulos forman parte de las fuentes de información de esta tesis.

Respecto del cambio institucional de la Administración Pública de Sinaloa, no se tiene registro de una indagación, pues no existe antecedente de que se hubiere realizado un estudio similar. Por ello, la presente tesis buscó aportar información inexplorada sobre el tema.

En este marco surgió el interés por adentrarnos en la materia, para explorarlo y analizarlo en su universo, que comprende sucesiva y cronológicamente, las etapas principales de su desenvolvimiento y sus conexiones históricas e institucionales fundamentales.

Como aportes de la investigación, una vez concluida, resultó lo siguiente:

Se analizan las distintas concepciones de instituciones y cambio institucional y ante la ausencia de un concepto universal aceptado se hace una propuesta para los propósitos del trabajo.

Se establecen los procesos de cambio de las instituciones en todas las etapas históricas que comprende la investigación y en los planos estatal y federal.

Da cuenta la investigación de la vinculación y trascendencia de las instituciones administrativas de la época Colonial al México independiente.

Se establece la trascendencia indirecta de las instituciones Coloniales a la Administración Pública de Sinaloa.

Se precisa la repercusión directa de las instituciones del México independiente en la Administración Pública de Sinaloa.

La investigación muestra la influencia institucional directa de la Administración Pública del Estado Interno de Occidente en la del Estado de Sinaloa.

Hay una opinión crítica de la funcionalidad de la Administración Pública nacional en cada uno de los periodos históricos, y se hizo lo propio con la Administración Pública de Sinaloa.

El trabajo refiere los diferentes cambios que han observado, tanto las instituciones de la Administración Pública Colonial, como la Administración nacional y la del Estado de Sinaloa.

Se enuncian las causas que han originado el cambio institucional en las diferentes épocas, desde la precolombina hasta la actual.

Se profundiza en todas las fases de la construcción constitucionalista e institucional del Estado de Sinaloa, identificando las causas del cambio institucional

Hay una revisión en los alcances de los planes de desarrollo como un factor de cambio institucional, en tanto genere transformaciones en la Administración Pública.

Se abordan las costumbres y prácticas administrativas heredadas desde la Colonia, su influencia y repercusiones institucionales en el México independiente, hasta nuestros días, así como las prácticas de la Administración Pública Federal transmitidas a la Administración Pública de Sinaloa, que han trascendido.

Este trabajo pondera la vigencia de las instituciones de la Administración Pública de Sinaloa.

### **Planos del Análisis Histórico e Institucional**

Para la comprensión de la presente investigación, se estimó necesario su abordaje en dos planos: respecto de la Administración Pública Federal y la del Estado de Sinaloa. Cronológicamente surge, en primer término, la administración nacional y de ella la federal, para posteriormente dar lugar a la integración y reconocimiento de las entidades federativas y sus administraciones locales, tal es el caso de Sinaloa. La federal con una preeminencia sobre los estados, establecida desde su formalización en el pacto federal, previsto desde los primeros ordenamientos constitucionales, en que ha mantenido, desde entonces, una jerarquía superior. Así mismo la Administración Pública Federal ha tenido una marcada influencia sobre las estatales, por lo que se advierte un notorio paralelismo en su organización y funcionamiento.

Es menester conocer y revisar la evolución y los alcances del ámbito de la Administración Pública nacional (tanto los regímenes centralistas como federalistas) para adentrarnos en la de Sinaloa.

El ámbito nacional constituyó un vínculo indisoluble entre la Administración Pública de la Colonia con las administraciones estatales, que se ha manifestado en la definición de algunas instituciones sinaloenses, concretamente en el sistema de Secretarías de Estado; en la planeación, los diagnósticos y estudios de campo sobre la situación de la Administración Pública y propuestas para su mejora, que derivaron de las Reformas Borbónicas; en los esquemas normativos reglamentarios (reguladores de la organización y funcionamiento de las instituciones de la Administración Pública) heredados de la legislación indiana; la regulación constitucional de las instituciones de la Administración Pública, como sustento jurídico originado en la Constitución de Cádiz, en la que adicionalmente a la normación de la organización y funcionamiento del Estado, se incorporó el catálogo de garantías de los gobernados.

## **Categorías**

De acuerdo con la naturaleza y objetivos de la investigación, la tesis emplea diferentes categorías. Las más relevantes son:

- *Administrativas*: Administración Pública Federal, Estatal, Centralizada y Paraestatal; sector público, sector gubernamental, dependencias, entidades, organización, reforma, modernización, innovación.
- *Políticas*: Estado, reino, señorío, sociedad, monarquía, imperio, absolutismo, liberalismo, conservadurismo.
- *Religiosas*: Iglesia, sacerdocio, misiones, evangelización, adoctrinamiento, conversión.
- *Institucionales*: formación, desarrollo, desinstitucionalización, reconstitucionalización, metamorfosis, transformación, destrucción, regeneración, eficacia, eficiencia, congruencia.
- *Históricas*: hechos, acontecimientos, periodos, etapas.
- *Jurídicas*: Constitución, ley, ordenanza, decreto, reglamento, estatuto, jurisdicción.

## **A Propósito de las Instituciones Administrativas**

La elección del tema de la investigación se determinó por el interés en un campo de estudio y en una materia que se relaciona con muchas otras disciplinas y temas: el cosmos institucional y el cambio en México y en Sinaloa, que es mi bien querido Estado natal y crisol del noroeste del país. En un inicio había resuelto abarcar las instituciones públicas, dentro de las cuales están las administrativas. Pero era necesario precisar y ordenar el universo de estudio, por lo que se decidió delimitarlo. El trabajo en realidad aborda el estudio y examen de las demás instituciones públicas, como son las que llevan a cabo las funciones legislativa y judicial. Esta situación era difícil de evitar, en virtud de que en la era precolombina, en la Colonia e incluso en los regímenes centralistas del México independiente, las potestades y funciones del Estado se concentraban en una autoridad, sin el principio de división de Poderes. De cualquier manera en el contenido de la tesis cobran vida y hay tratamiento a múltiples instituciones públicas que han sido relevantes o que aún siguen vigentes. La investigación procuró marcar el acento en las instituciones de la Administración Pública Nacional y las sinaloenses en un universo de estudio extenso.

## Metodología

En general, el trabajo de investigación, se apegó a los requerimientos del método científico. Se revisó la información, los datos o pruebas existentes en las fuentes históricas, doctrinales, legislativas, administrativas, reglamentarias y oficiales para resolver el problema planteado, buscando constatar las hipótesis.

Se definieron, midieron y controlaron las variables del problema por resolver, para alcanzar una solución científica; variables que fueron, el cambio institucional y las administraciones públicas, de las cuales se despliegan, las características de las instituciones precolombinas a la llegada de los españoles; el origen, características y funciones de las instituciones de la Nueva España; periodos de vigencia, cambio de las instituciones o su conversión en nuevas instituciones, comprendidos desde la llegada de los peninsulares hasta la Independencia de México y su evolución normativa; desarrollo organizacional y normativo de las instituciones públicas mexicanas desde la Independencia hasta nuestros días; su influencia e impacto en Sinaloa; acontecimientos e instituciones público-administrativas registradas en territorio sinaloense en ese mismo periodo; formación y desarrollo de las instituciones en el Estado Interno de Occidente; formación y adecuación constitucional, orgánica y reglamentaria de las instituciones públicas de Sinaloa, desde su formación como estado autónomo, y la conformación y funcionamiento actual de la Administración Pública del Estado de Sinaloa.

Desde el inicio la investigación se enfoca a indagar objetivamente, los orígenes de las instituciones público-administrativas en México y Sinaloa, desde la época de la conquista hasta la actual, su desarrollo, efectos o repercusiones administrativas en el pasado y sus implicaciones en la presente administración de Sinaloa, la estructuración orgánica y funcional de las instituciones públicas de la actualidad y la proyección de su aplicabilidad o vigencia.

Fueron distintos, y a la vez complementarios, los métodos empleados en particular para resolver el problema, y a continuación se detallan.

- *Método Inductivo*. Al analizar individualmente las instituciones establecidas por la Corona española y las órdenes religiosas, principalmente la de los jesuitas, en la Nueva España, las instituciones creadas antes y después de la Independencia a nivel federal y estatal, las instituciones estatales generadas en

el Estado Interno de Occidente, las establecidas en Sinaloa desde su creación como estado autónomo y las actuales, así como la serie de ordenamientos que las han normado, para compararlas y precisar sus similitudes y deferencias, y por ende, un origen y sentido común o distinto en su caso. Se empleó el método inductivo, particularmente los métodos de concordancia y diferencia, al partir del estudio de los casos particulares, de sus similitudes y disparidades, para encontrar la relación posible entre las instituciones que han existido hasta la época actual, en su funcionamiento y sentido.

- *Método Sintético.* Este método se aplicó al analizar las fuentes documentales históricas de las instituciones, costumbres o prácticas público-administrativas de México y particularmente de Sinaloa, en las distintas épocas desde la Colonia, para unificarlas por sus elementos coincidentes, al encontrar que viejas instituciones como las Secretarías de Estado, las Diputaciones Provinciales, los colegios, las Gubernaturas del Reino, las Intendencias, Provincias, Distritos, Municipios, la regulación normativa y la planeación administrativa de la época Colonial por ejemplo, fueron el germen o antecedente de instituciones actuales como las educativas, el municipio o el Congreso, el Ejecutivo del Estado, la normación constitucional y reglamentaria de la Administración Pública y la planeación del desarrollo, que de manera un tanto similar o con una nueva organización, denominación y funciones, operan en la entidad, propiamente en la Administración Pública del Estado, teniendo por tanto esa relación, algunas instituciones del pasado y del presente aparentemente aisladas.

- *Método Analítico.* Fue empleado al separar las distintas épocas históricas de México y en particular de Sinaloa, sus instituciones, funciones y cuerpos normativos, para estudiar sus similitudes o concordancias y sus diferencias o disparidades, para precisar cuáles instituciones habían influido en la integración de las actuales o qué funciones fueron absorbidas y reiteradas en la Administración Pública Sinaloense.

- *Método Dialéctico.* En virtud de que las instituciones público-administrativas están sujetas a los cambios históricos y sociales, la investigación utilizó el método dialéctico, para analizar el punto de partida de las instituciones existentes en México y Sinaloa, el camino o desarrollo observado, los cambios generados, su papel en un momento histórico determinado, los puntos de contacto entre las instituciones del universo de estudio elegido, su proyección y la posibilidad de considerar nuevos cambios o reformas en la Administración Pública.

## **Estructura General de la Investigación**

La tesis se inicia con los fundamentos teóricos, con el planteamiento doctrinal que orientó el desarrollo de la investigación y se conservó como una guía permanente. Así, buscando entender la naturaleza de las instituciones de la Administración Pública y de su cambio o transformación, en el primer capítulo se abordan las distintas concepciones teóricas de institución; las corrientes del viejo y nuevo institucionalismo; los conceptos de cambio institucional, con sus posibles causas, sus procesos de formación institucional, desarrollo institucional, desinstitucionalización y reinstitucionalización y sus particulares modalidades de Reforma, Modernización e Innovación Administrativa observadas en la Administración Pública Federal, así como los objetivos de eficacia, eficiencia y congruencia institucional que deben orientar a la Administración Pública y su transformación, de acuerdo con las disposiciones nacionales.

En el segundo capítulo, se analiza el cambio institucional Colonial, considerando previamente que a la llegada de los conquistadores españoles a América, los señoríos precolombinos, sobre todo los asentados en el Valle de México, particularmente los de la Triple Alianza, contaban cada uno de ellos, con una organización jurídico política definida, provista de un derecho primeramente consuetudinario y de una gama compleja de figuras o instituciones como el Rey o Tecuhtli que reunía en su persona como primer mandatario las principales funciones públicas ejecutivas, legislativas y judiciales; el Cihuacoatl, una especie de Virrey con funciones administrativas y judiciales diversas, y el Consejo Supremo o Tlatocan con cámaras o salas de ministros o Tlatoanis para asistir al monarca en la atención de las distintas tareas del Estado. La Administración Pública se realizaba por las autoridades conjuntamente con las otras tareas del Estado, sin el principio de división de Poderes y regulada en un derecho primitivo primeramente consuetudinario que evolucionó a una forma escrita en el gobierno de Nezahualcóyotl.

Dentro de la primera etapa de la Colonia, encontramos que con el arribo de los conquistadores capitaneados por Hernán Cortés, se inició un doble proceso de cambio, con la desinstitucionalización de los regímenes absolutistas precolombinos del ahora territorio mexicano y sus administraciones, y la formación paralela del régimen absoluto y administración novohispano, encabezado desde la península por el monarca español, que igualmente concentraba en su persona la titularidad de las diversas funciones estatales.



Los peninsulares en adelante importarían paulatinamente sus instituciones públicas o incorporarían otras nuevas a medida que conquistaban los nuevos territorios, reemplazando a las autoridades e instituciones de los naturales en la mayoría de los casos o respetando algunas de ellas cuando les resultaba más práctico para el control de los pueblos sumisos. Entre las primeras instituciones reales incorporadas estarían, el Real Consejo de Indias, dependiente del monarca, como órgano colegiado que tenía a su cargo desde la península la administración, vigilancia y regulación de los asuntos políticos, militares, económicos, eclesiásticos, judiciales y comerciales de las Colonias; la Casa de Contratación de las Indias, que administró y controló el tráfico, navegación y comercio con las Indias; los Oficiales Reales; la Real Audiencia de México, con atribuciones políticas, administrativas, legislativas y judiciales en asuntos civiles y criminales, encargada de resolver mediante sentencias judiciales las controversias a su cargo; la Real Hacienda, responsable de la recaudación de tributos, pago de obligaciones y remisión de caudales a la península desde la Nueva España, y la doble figura de Gobernador y Capitán General de la Nueva España depositada inicialmente en la persona de Hernán Cortés.

En la segunda etapa Colonial, comprendida de 1535 a 1821, de establecimiento y expansión del Virreinato, se estudió la figura del Virrey, quien representaba al monarca, concentrando en su investidura la Administración Pública y demás funciones del Estado, convirtiéndose en el superior jerárquico de la segunda Real Audiencia de México y demás instituciones y figuras públicas novohispanas incorporadas, como la Real Audiencia de Guadalajara cuya jurisdicción comprendía a Sinaloa; las Cajas Reales de la Hacienda Pública, encargadas de la recaudación de los tributos y pagos a los servidores públicos; los gobernadores provinciales a cargo de las distintas funciones estatales de las provincias, antecedentes de los actuales estados; los Alcaldes Mayores y Corregidores como protectores de los indígenas de los pueblos o encomiendas, con funciones judiciales; el Consulado de Mercaderes que como tribunal colegiado compuesto por comerciantes para conocer, regular y resolver lo relativo a su gremio se instituyó en México; los Alguaciles y los Alcaldes de las prisiones como auxiliares de tribunales y jueces reales; los Alcaldes Menores que presidían los Ayuntamientos de las ciudades o villas, como autoridades municipales; el Tribunal de Cuentas; la Comandancia General de las Provincias Internas y el sistema de Intendencias, entre ellas la de Arizpe, que comprendía Sinaloa, derivadas de la Reforma Borbónica, así como el sistema de Secretarías o Ministerios de Estado; las Cortes; el Consejo de Estado; las Diputaciones Provinciales; el Patronato Real; la Iglesia como

órgano estatal; las Misiones; las Reducciones; y las instituciones educativas, incluidos en ellas, el “Colegio de la Compañía de Jesús en Sinaloa”, el Seminario Conciliar Tridentino y Nacional de Sonora y Sinaloa, fundado en Culiacán en 1837 y la Real y Pontificia Universidad de México.

Lo propio se hizo respecto de las distintas aportaciones y efectos de la Reforma Borbónica, que impulsaron de manera significativa el desarrollo estructural y funcional de la Administración Pública, y de la regulación jurídica de su organización y funcionamiento en las diversas disposiciones reales y leyes compiladas en la Recopilación de Leyes de Indias y en el Estatuto de Bayona aprobado como constitución a instancias de Napoleón Bonaparte y fundamentalmente en la Constitución de Cádiz de 1812, elaborada con la participación de las Diputaciones Provinciales, en la que la monarquía absoluta se transformó en constitucional y moderada, se establecieron las primeras garantías del gobernado y las Cortes, la Audiencia como nuevos órganos del Estado encargados de las tareas legislativas y judiciales, así como el Consejo de Estado, sembrando el germen del principio de división de Poderes y límites al poder del soberano, al igual que del constitucionalismo que adoptarían el México independiente y el Estado de Sinaloa, para normar a los Poderes del Estado y particularmente a la Administración Pública y sus instituciones.

En el tercer capítulo se analizó el cambio institucional de la Administración Pública en México desde los esfuerzos infructuosos de los precursores de la Independencia como Primo de Verdad por dotar al país de sus propias instituciones hasta la actualidad. En ese tenor, se revisaron los importantes documentos de la insurgencia encabezada inicialmente por el cura Miguel Hidalgo, consistentes en diversos decretos y particularmente en la llamada Constitución de Apatzingán, en la que los mexicanos proyectaron desde entonces un régimen liberal o federal, provisto del principio de división de Poderes, en el que el Ejecutivo confiado primeramente al Generalísimo José María Morelos, resultaba titular exclusivo de la Administración Pública, creándose el Congreso de Anáhuac y los tribunales, para hacerse cargo de las tareas legislativa y judicial, respectivamente.

La revisión continuó con el imperio mexicano de Agustín de Iturbide, en el que se consumó formalmente la anhelada emancipación de México promovida por la insurgencia, pero con un régimen monárquico en el que se adoptaron las Juntas de Gobierno con funciones congresionales, los sistemas de Secretarías o Ministerios y de las “cuatro causas” siguiendo los modelos

Coloniales, dentro de la Administración Pública, a cuya cabeza fue colocada la Regencia como Ejecutivo plural; el Primero y Segundo Congresos Constituyentes y el Ejecutivo en triunvirato, establecidos al final de ese periodo como instituciones transitorias que darían paso a las instituciones del régimen federal consagrado en la Constitución General de 1824, en que se establecieron separados los Poderes del Estado, adjudicando al Ejecutivo la Administración Pública; las administraciones centralistas instituidas en las Siete Leyes Constitucionales de 1835, las Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República de 1841 y las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, en que se desconociera el principio de división de Poderes y se concentraran en el Ejecutivo las distintas funciones del Estado, sin la exclusividad de la Administración Pública; el restablecimiento de las instituciones de la Administración Pública Federal en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847; la reinstalación del centralismo en las Bases para la Administración de la República de 1853; la restauración de las instituciones del régimen federal o liberal en las Leyes de Reforma y la Constitución General de 1857, con las acciones de reforma administrativa impulsadas por Benito Juárez; las administraciones centralistas e imperialista impuestas unilateralmente por los conservadores y el Emperador Maximiliano de Habsburgo desconociendo la Constitución de 1857, paralelas a la administración federal del Presidente Juárez; las instituciones del régimen porfirista; la administración de Francisco I. Madero; el régimen del dictador Victoriano Huerta; la administración de Venustiano Carranza y las diversas administraciones federales establecidas a partir de la Constitución Federal de 1917 hasta la actualidad, con sus diversos procesos o modalidades de cambio o transformación institucional y sus efectos.

Adicionalmente, en ese tercer capítulo, se anotaron las instituciones adoptadas como herencia de la época Colonial y su proyección, conjuntamente con las diversas de la administración nacional, hasta las administraciones públicas sinaloenses.

En el cuarto y último capítulo, son objeto de estudio las administraciones e instituciones públicas registradas en el Estado de Sinaloa, en los diversos periodos constitucionales, así como las establecidas en sus leyes y reglamentos orgánicos. Teniendo en cuenta previamente la administración del desaparecido Estado Interno de Occidente, del que Sinaloa formara parte como provincia y heredara sus figuras e instituciones públicas de Gobernador, Vicegobernador, Secretario de Gobierno, Consejo de Gobierno, Instrucción Pública, Tesorería y la Imprenta Oficial. Enseguida se estudiaron las reguladas concretamente en las

Constituciones Políticas locales de 1831, 1852, 1861, 1870, 1880, 1894, 1917 y en la vigente de 1922; en la Ley Orgánica y Reglamentaria del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de 1950; en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa de 1973; en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1981; y en los Reglamentos Orgánicos de la Administración Pública del Estado de Sinaloa de 1981 y 1999 aún vigente, respectivamente, incluyendo la actual configuración administrativa estatal y paraestatal; un espacio para el tratamiento de las costumbres y prácticas administrativas vigentes en cada época y su trascendencia en las administraciones públicas, por el papel desempeñado en el funcionamiento de las instituciones como signo de continuidad histórica; un apartado dedicado a dilucidar si el Plan Estatal de Desarrollo tiene traducción presupuestal para cumplir sus objetivos y metas y si constituye un factor de cambio institucional.

A medida que se analizaron las administraciones de las distintas etapas históricas en los referidos capítulos, se hizo un estudio comparativo de sus instituciones para determinar sus similitudes y diferencias, a efecto de precisar la trascendencia de las Coloniales en las del México independiente o la repercusión de ambas o de otras fuentes, en las administraciones públicas del Estado de Sinaloa, en los sucesivos periodos constitucionales y de regulación orgánica y reglamentaria, y principalmente definir la influencia de las anteriores en la conformación actual, buscando situar su origen en los procesos o modalidades de cambio o transformación institucional, sus causas y su desempeño en torno a los fines del Estado de brindar los bienes y servicios públicos a la sociedad, en aras de identificar su funcionalidad en un momento determinado. Ello nos permitiría conocer su pertinencia y vigencia respecto de las necesidades y aspiraciones sociales de su tiempo; el grado de eficacia, eficiencia y congruencia de determinada administración e instituciones públicas con los fines estatales comentados, incluido el de las actuales y de proyección hacia el futuro.

Al terminar cada capítulo se asignó un espacio a manera de síntesis. La tesis incluye un apartado final de conclusiones que funge como síntesis general en el que se busca dar respuesta concreta a las interrogantes e hipótesis planteadas, que encuentran acomodo más amplio en el capitulado y contenido que integra la investigación.