





RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

141

Volumen LI, N° 3
(septiembre-diciembre 2016)

40 años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

INNAP

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

60 Años
al servicio
de México

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa
México, Distrito Federal
Teléfono (55) 50 81 26 57
<http://www.inap.org.mx>
rap@inap.org.mx

ISSN 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

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

CONSEJO DIRECTIVO 2014-2017

Carlos Reta Martínez
Presidente

Carlos F. Almada López	Ricardo Uvalle Berrones	Ángel Solís Carballo
Vicepresidente para Asuntos Internacionales	Vicepresidente	Vicepresidente para los IAPs de los Estados, 2016-2017

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño
Arturo Núñez Jiménez
Julián Olivas Ugalde
María Fernanda Casanueva de Diego
Jorge Márquez Montes
Jorge Tamayo Castroparedes
Fernando Pérez Correa
Manuel Quijano Torres
María del Carmen Pardo López
Mauricio Valdés Rodríguez
María de Jesús Alejandro Quiroz
Eduardo S. Topete Pabello

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

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



REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nueva Época



Revista cuatrimestral publicada por el
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Coordinador de este número

Francisco Moyado Estrada

COMITÉ EDITORIAL

María de J. Alejandro Quiroz, Maximiliano García Guzmán,
Francisco Moyado Estrada, Roberto Padilla Domínguez,
Héctor Zamitiz Gamboa





REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

141

Volumen LI, No. 3
(septiembre-diciembre 2016)

40 años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

ÍNDICE

Presentación 13
Arely Gómez González

Introducción 17
Carlos Reta Martínez

ANTECEDENTES Y ORÍGENES DE LA LOAPF

Antecedentes de la Ley Orgánica de la Administración Pública 21
Omar Guerrero Orozco

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y
el proceso de reforma administrativa 77
Alejandro Carrillo Castro

Estado democrático y ciudadano, nuevo paradigma
de la Administración Pública mexicana 97
César Camacho Quiroz

Un balance de las reformas administrativas en los
cuarenta años de la Ley Orgánica de la
Administración Pública Federal 123
Francisco Moyado Estrada

Naturaleza y retos de los cambios administrativos en la
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 141
Mauricio Valdés Rodríguez

Algunas consideraciones en torno a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en los últimos 40 años <i>Claudio Aponte Rojas</i>	153
---	-----

EL NUEVO CONTEXTO DE LA LOAPF

La Transformación Institucional del Estado Mexicano. Cuarenta años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976-2016) <i>Ricardo Uvalle Berrones.</i>	171
---	-----

Cambios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Sistema Nacional Anticorrupción. <i>María del Carmen Pardo</i>	195
---	-----

Evolución Jurídica de la Secretaría de la Función Pública en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal <i>Javier Vargas Zempoaltecatl</i>	205
---	-----

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: origen, estructura y prospectiva <i>Leticia Bonifaz Alfonso y César Flores Mancilla</i>	223
---	-----

La sectorización: estrategia para la planeación, coordinación y control de las empresas paraestatales <i>Fidel Roberto Rivera Lugo</i>	237
---	-----

La Administración Pública Federal: análisis sobre su diseño y escenarios futuros <i>Rafael Martínez Puón</i>	261
---	-----

Las leyes orgánicas de Administración Pública en el Estado contemporáneo. Reflexiones sobre el caso de Chile, España y México <i>Maximiliano García Guzmán</i>	293
---	-----

Contexto y contenido de las Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976-2016) <i>Eduardo Castellanos Hernández</i>	315
---	-----

RESEÑAS

Guillermo Guajardo y Alejandro Labrador (Coordinadores).
*La empresa pública en México y América Latina: entre el
mercado y el Estado*. México, CEIICH-UNAM, INAP, 2015 345
Jason Alexis Camacho Pérez

María del Carmen Pardo. *Una introducción a la
Administración Pública*. México, El Colegio de México, 2016 349
José María Huerta Padilla

RESÚMENES 353

Instrucciones para los colaboradores 361



Revista de Administración Pública

INNPF

Presentación

Un aniversario invita siempre a la reflexión. Nos lleva a analizar la historia de aquello que se conmemora así como las características de sus transformaciones y efectos. Esta conmemoración de los cuarenta años de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sin embargo, tiene algo que la hace aún más especial y que no sólo motiva sino que nos obliga a la reflexión: se da en el contexto de uno de los momentos más importantes en la evolución de las instituciones gubernamentales, de su organización, orientación y normatividad.

El 18 de junio de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). El mismo día se publicaron en el DOF las más recientes reformas, precisamente, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). Estas reformas, y el propio Sistema Nacional Anticorrupción al que responden, han sido fruto de uno de los procesos sociopolíticos y gubernamentales de mayor trascendencia en las últimas décadas, ya que congregó no sólo a diversas instituciones, poderes y niveles de gobierno, sino que generó sólidos consensos entre partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y de investigación, así como organismos del sector privado. Esta dimensión democrática del SNA y las últimas reformas a la LOAPF resulta incuestionable, finalmente, a la luz de la participación de más de 630 mil ciudadanos en el proceso de diálogo que derivó en su creación.

De este modo, hoy, como pocas veces, se hace evidente que las transformaciones al sistema jurídico que reglamenta la acción gubernamental no son solamente un tema de ingeniería legislativa, sino que son reflejo de la evolución política, económica y social de nuestro país. Así se expresó hace cuarenta años, en la propia exposición de motivos de la recién promulgada LOAP: *“La nación reclama nuevamente la adecuación de su administración pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y del mundo.”*

De las demandas obrero-campesinas al Estado de Bienestar; de la planificación al redimensionamiento; de la modernización a la democratización, la historia de la legislación que ordena la Administración Pública Federal es a la vez causa y efecto de la historia de México.

La LOAPF, el instrumento jurídico más importante de este sistema normativo, representa la plataforma desde la cual es posible transitar de los procesos políticos, a la acción gubernamental. Es la declaratoria formal del Estado frente a su contexto sociopolítico, la declaratoria que funda el quehacer de las instituciones y en apego a la cual descansa la efectividad gubernamental y, por ende, el desarrollo y el bienestar social.

De esta manera, el lector encontrará por un lado una serie de artículos que reflexionan sobre los antecedentes y el origen de la LOAPF; desde una visión del legislativo como el artículo del Diputado César Camacho o desde la siempre necesaria óptica de la academia con los artículos de Omar Guerrero, Claudio Aponte, Francisco Moyado Estrada, y, por supuesto, de destacados miembros del INAP, como su Expresidente Alejandro Carrillo, y su actual Consejero Mauricio Valdés Rodríguez.

En una segunda sección, la revista presenta una importante cantidad de artículos que nos invitan a reflexionar sobre el nuevo contexto de la LOAPF, con plumas tan importantes como las de María del Carmen Pardo, Eduardo Castellanos, Ricardo Uvalle y el Subsecretario Javier Vargas, que desde distintas perspectivas nos presentan ideas sobre la estructura de la Ley, la Secretaría de la Función Pública, los cambios que ha tenido y la evolución de la materia con el Sistema Nacional Anticorrupción.

No omito señalar que este número de la Revista de Administración Pública del INAP, que desde 1956 es una revista que se ha convertido en referencia para los interesados en una materia tan especializada como lo es la Administración Pública, también cuenta con artículos que ven hacia el futuro, y que con una visión comparada y especializada nos ayudan a comprender la complejidad que representa la Administración Pública a través de los extraordinarios textos de Leticia Bonifaz, Rafael Martínez, Maximiliano García y Fidel Roberto Rivera.

El abordaje a la LOAPF en este su cuarenta aniversario debe ser, pues, multidimensional, y así lo presenta este número de la Revista de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública, en el que se suman y dialogan perspectivas politológicas, jurídicas, sociológicas, administrativas e historiográficas. Esta multidimensionalidad, así como el nivel de investigadores que colaboran desde una

impresionante diversidad de instituciones académicas y gubernamentales, hacen de esta publicación algo más que una compilación conmemorativa: este número es y será, sin lugar a dudas, una referencia obligada para cualquier investigación en torno a la administración pública en nuestro país, así como para quienes formamos parte de las instituciones públicas.

Mtra. Arely Gómez González
Secretaria de la Función Pública



Revista de Administración Pública

Introducción

La Revista de Administración Pública (RAP), que edita nuestro Instituto desde hace seis décadas, en forma ininterrumpida, es la publicación más longeva en su género. Ha servido como uno de los vehículos más importantes en la tarea de la difusión del conocimiento administrativo. Recupera de entre sus docentes, asociados, investigadores de diversas instituciones y servidores públicos, a quienes contribuyen, desde su experiencia, a cultivar las ciencias administrativas.

La Administración Pública es el instrumento fundamental, a través del cual los gobiernos ponen en práctica políticas, planes y programas, para atender y dar respuesta a las necesidades de la sociedad. El contenido de esos planes y programas, se nutre de los diagnósticos que presentan cada ámbito de la gestión pública y los compromisos establecidos con la ciudadanía.

En el caso de nuestro país, por el número de Dependencias y Entidades que conforman la Administración Pública Federal, así como por el volumen de áreas específicas y el número de funcionarios y empleados que laboran en ella, es evidente que representa una estructura compleja. Con el fin de alinear el funcionamiento de este gran aparato, el gobierno dispone de un marco de regulación, programas institucionales, lineamientos y disposiciones, que operan para asegurar el funcionamiento de cada una de las Dependencias y Entidades, de acuerdo con los objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Desde hace varias décadas, el gobierno mexicano ha realizado esfuerzos para legislar e institucionalizar diversas medidas, que permitan lograr congruencia y consistencia en el funcionamiento de la Administración Pública. Entre esos esfuerzos, se puede destacar la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en diciembre de 1976, misma que entró en vigor el primero de enero del siguiente año.

Este número de la RAP constituye una oportunidad para revisar la historia de las últimas cuatro décadas, en relación al desarrollo de la Administración Pública Federal, desde la disposición normativa más relevante para su

ordenamiento y regulación. En el marco de conmemoraciones importantes, como el centenario de la Constitución, al celebrar cuarenta años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la pregunta central es ¿qué es lo que permite que las disposiciones normativas y las instituciones perduren en el tiempo?, una pregunta que guía desde siempre la preocupación de la política como disciplina (Rhodes).¹ Ello sin perder de vista las 642 modificaciones de nuestra norma fundamental y las 54 reformas que ha sufrido la LOAPF, hasta la fecha.

La pregunta nos coloca ante uno de los tópicos más relevantes del estudio contemporáneo sobre las instituciones, el que se refiere a los límites del diseño, y que conlleva al estudio del origen y las variaciones de las mismas. Al respecto, como señala Negretto: “Ninguna institución es creada *ex nihilo*; las nuevas instituciones siempre conservan aspectos de sus identidades pasadas. No obstante, dentro de los límites de las estructuras y trayectorias preexistentes, siempre hay un lugar para la elección y los conflictos estratégicos sobre la selección institucional que resultan cruciales para explicar por qué, dentro de las alternativas disponibles en determinado momento, unas y no otras sustituyen a las instituciones existentes”.²

En ese contexto, la permanencia de una disposición, se explica por la flexibilidad de su estructura, para adecuarse a los tiempos y a los procesos de reforma constitucional, institucional y administrativa, que en el caso de nuestro país han sido constantes, lo que obliga al análisis de sus bases esenciales (origen), es decir aquello que prevalece, no obstante las continuas reformas (cambios), lo que explica la vigencia de las leyes y, por tanto, los principios que sirven como fortaleza de las instituciones públicas.

En nuestro país, los procesos de reforma no han estado exentos de debate. Cada proceso ha convocado una diversidad de enfoques y puntos de vista que involucra a los diferentes sectores de la sociedad, dilucidando la atingencia del diagnóstico y el mismo contenido de las reformas, que por sus alcances proponemos caracterizar como orgánicas y operativas, estructurales y posestructurales. Los trabajos que conforman este número, se abocan principalmente a las primeras.

Las reformas orgánicas y operativas incidieron, en una primera etapa, en transformaciones constitucionales y legislativas, para la creación de organismos que permitieran delinear las actividades esenciales de un Estado en reconstrucción, a saber: financiamiento, fomento, asistencia y apoyo para el desarrollo regional e impulso del mercado interno.

¹ R. A. Rhodes (1995); “El institucionalismo”, en David Marsh y Gerry Stoker (Eds.) *Teoría y métodos de la ciencia política*. Alianza Editorial, Madrid.

² Gabriel L. Negretto (2016). *La política del cambio institucional en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México.

De esta forma, se fue conformando un gran aparato administrativo que se desbordó y cuyo diagnóstico se realizó a tiempo, para proponer medidas de ordenamiento y regulación, que dieron paso a una segunda etapa de reformas de tipo operativo y orgánico, que si bien se iniciaron desde mediados de los sesenta del siglo XX, no podría acometerse sino una década después, cuando las condiciones, fundamentalmente políticas, lo hicieron propicio.

Desde los estudios comparados, reformas que se acometieron en la segunda parte del siglo XX, en otros países, demuestran que el proceso de maduración de algunas reformas de tipo operativo y orgánico, han requerido de poco más de una década, ya sea para aprobarse o bien para ofrecer los resultados que la expectativa política le habría significado.

La permanencia de la LOAPF, por más de cuatro décadas, debe explicarse entonces, en las bases de su gestación y ubicarse como parte de un amplio proceso de reforma administrativa (orgánica y operativa), que se inició desde 1965 y se extendió hasta 1980. Dibujada como una reforma administrativa, para el desarrollo económico y social, en un momento de reforma hemisférica, tuvo un paréntesis producto del convulsionado 1968 y se postergó debido a los problemas políticos internos, que obligaban en aquel momento a reforzar la legitimidad política, más que al ordenamiento y racionalización administrativa.

Se trata de un periodo de tres lustros, que se caracteriza por una serie de nuevos instrumentos normativos, para ordenar y sistematizar a la Administración Pública y permitir que se constituya en la base fundamental de un proceso de gobierno efectivo, capaz de ofrecer a los ciudadanos bienes y servicios esenciales para el desarrollo y la convivencia armónica en un contexto democrático. Precisamente porque como apunta Negretto (2015): “Independientemente de su enfoque metodológico, quienes estudian las instituciones políticas comparten el supuesto de que éstas estructuran los procesos políticos y sociales”.

Así se llegó al momento del impulso de la reforma del Estado; luego de una etapa expansiva, había que transitar al redimensionamiento o adelgazamiento estatal. Las directrices del cambio internacional en este rumbo, determinarían el proceso de discusión e implementación de la restructuración del Estado, enfocándose a la modernización económica, que resultará favorecida en el consenso y su expedita implementación.

Transitamos de la reforma administrativa a la modernización económica, pero la restructuración institucional que este segundo proceso significó, borró muy pronto la etapa de cambios que le antecedieron. En la actualidad el estudio de la reforma institucional, debe analizar ambos momentos como parte de un proceso continuo, donde existen diferentes protagonistas, cuya

formación y experiencia política y administrativa influyen en la orientación y el énfasis de cada reforma; pero dónde hay una preocupación genuina por adecuar el marco institucional a las necesidades del desarrollo en cada etapa.

El estudio de los procesos de diseño y operación institucional contribuyen al entendimiento cabal de los cambios más recientes, que podrán caracterizarse como posestructurales, porque, si bien se han dado antes o después de las reformas más significativas, también abonan a un nuevo enfoque de la Administración Pública, para enfrentar la corrupción y la opacidad y conformar nuevos sistemas nacionales para la fiscalización y la rendición de cuentas.

Este es el marco del presente número, donde el lector encontrará diversos artículos, preparados específicamente para celebrar los cuarenta años de la LOAPF y que dan cuenta del origen y variación que esta importante disposición ha mostrado.

Agradezco las inteligentes y generosas colaboraciones de todos quienes escriben en este número de la RAP, de diversas formas fueron artífices de la propia ley, son forjadores de los nuevos derroteros o incluso viven su operación. Gracias por aportar sus conocimientos.

Carlos Reta Martínez
Presidente

Revista de Administración Pública

INAP

Antecedentes de la Ley Orgánica de la Administración Pública¹

Omar Guerrero*

El motivo que congrega a los autores de los trabajos que comprenden esta edición se centra en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente. Obviamente, nuestro ensayo se enmarca en el tema, pero comprendiendo uno de los aspectos centrales de la administración gubernamental de mayor relevancia: *la administración interna*. Esta categoría, que se refiere al elemento más moderno y en continuo proceso de renovación, constituye el sector más amplio de la administración pública en México y es, ciertamente, su aspecto característico.

El Concepto de Administración Interna

De las prácticas de la policía a las prácticas del fomento

La administración interna es una categoría histórica, pues constituye la expresión ideal del último y más amplio desarrollo de la administración pública en los países capitalistas occidentales, aunque su existencia se remonta a los primeros años del siglo XVIII. La administración interna requiere, como condición para existir, que se hayan desarrollado ciertas

* Doctor en Administración Pública, Profesor de Carrera en la UNAM e Investigador Emérito por el Sistema Nacional de Investigadores. Dirigió la Revista de Administración Pública (1980-1982), y formó parte la Comisión de Ciencias Sociales del Sistema Nacional de Investigadores (1999-2003), cuerpo colegiado que presidió en 2003. Obtuvo el Premio de Administración Pública (1979), auspiciado por el Instituto Nacional de Administración Pública, del cual es miembro desde 1980, y de su Consejo Directivo entre 1997 y 2002. Fue galardonado con el Premio ANUIES 2006. Es integrante de la Academia Mexicana de Ciencias y Miembro Titular del Seminario de Cultura Mexicana. A lo largo de 45 años de vida académica ha desarrollado una labor continua en el campo de la administración pública, si bien sus indagaciones científicas se extienden a la ciencia política, la administración de justicia, y las políticas públicas, así como a la exploración de la historia del pensamiento administrativo. Es autor de 27 libros personales, ocho opúsculos, 80 artículos y 20 capítulos de libros, así como coautor de ocho obras colectivas.

¹ Este trabajo se publicó originalmente en la Revista de Administración Pública N° 71/72, julio-diciembre 1987, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el título: "Las Secretarías de Estado y la Administración Interna de México".

condiciones históricas: eliminación de los elementos básicos de la vida feudal, consolidación de la soberanía estatal y dominio territorial por el Estado, monopolización del uso de la fuerza física, planteamiento del desarrollo –bienestar, se le decía antaño– como proyecto y desenvolvimiento pleno de las funciones básicas del propio Estado.

De hecho, el desenvolvimiento de estas funciones básicas es el corolario de las condiciones precedentes, haciendo que el Estado consolide su condición como tal. Estas funciones son el servicio exterior, la defensa, la hacienda y la justicia. Por medio de la primera, manifiesta su personalidad frente a otras personalidades estatales; con la segunda, preserva esta personalidad; con la tercera, adquiere los medios para preservarla y, con la cuarta, dirime las diferencias entre sus súbditos. Estas funciones no se desarrollan a la vez, aunque su aparición ocurre contemporáneamente y, en forma gradual, se acumulan conforme el Estado se impone a las autarquías medievales. El desarrollo y consolidación ocurren, globalmente hablando, entre los siglos XVI y XVII.

Los elementos básicos de la vida feudal que se eliminan son el señorío territorial, el derecho a administrar la justicia, los ejércitos privados, el sentido de gobierno privativo sobre los habitantes de los antiguos feudos y el contenido estamental de la administración pública. Una vez que se suprimen estos elementos, asumiendo el Estado el dominio territorial, y con ello la capacidad de reclamar y obtener obediencia, asume al mismo tiempo su condición esencial de existencia: la soberanía.

Dadas estas condiciones, el Estado puede reclamar trato igual con otros estados, hacer valer este reclamo exterior e interiormente por medio del uso de la fuerza, imponer tributos y cargas a la población, y dirimir sus diferencias. Al efecto, establece la administración del servicio exterior, la administración de la defensa, la administración hacendaria y la administración de la justicia; y, al efecto, desarrolla las organizaciones administrativas propias para cada función. El terreno está listo para asumir la quinta función y su correspondiente administración: la interna o de lo interior, pues el Estado se encuentra en disposición de plantear el proyecto de bienestar.

El proyecto de bienestar, por tanto, sólo es posible históricamente cuando el Estado ha adquirido un elevado nivel de desarrollo político y, por tanto, funciona con base en la razón y la voluntad políticas. Asumida su condición de Estado, como diferente a la sociedad civil, el Estado está en condición de saber que su existencia y desarrollo, o estancamiento y disolución, se encuentran condicionados por el desenvolvimiento de sus fuerzas interiores. A esta toma de conciencia de su razón de ser como persona, los científicos de la política del siglo XVI y XVII la llamaron *razón de Estado*, según concepciones atribuidas ciertamente a Maquiavelo y Botero.

Cuando México asume su condición de Estado, llega a la vía soberana ejerciendo las cinco funciones indispensables para todo Estado. Tiene, en efecto, una Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, sumando en su cuerpo a la primera y última funciones; una de Guerra y otra de Justicia (más Negocios Eclesiásticos), y una más de Hacienda. Un Estado, pues, pretendiendo serlo con autonomía y libertad de acción. "El propósito general que el Estado se propone conseguir mediante su acción completa, comprende todas estas ramas de la administración pública y forma el nexo lógico y sistemático que a todas reúne y coordina, dirigiéndolas a un fin común y único".² Atendiendo la segunda perspectiva, podremos observar que tanto la administración política como la administración social se encuentran repartidas entre las secretarías mencionadas, aunque ciertamente después de 1821, la administración pública tenderá a concentrarse, esencialmente, la administración social. Esta última, la administración social por el Estado, que tiene su origen en el siglo XVIII con el desarrollo del cameralismo en los principados alemanes y en Francia y España con la policía, significa la ampliación de la actividad hacia esferas de la sociedad potencialmente desarrollables y constituirá, por tanto, un signo del moderno Estado burgués de derecho que sustituirá al Estado absolutista.

La gobernación y las instituciones de fomento en España

En España las prácticas y doctrinas de la policía tuvieron un fuerte desarrollo³ y, al mismo tiempo, las instituciones del fomento tuvieron un desenvolvimiento temprano. En la península y sus dominios, la formación de la administración interior tuvo dos vías: una, integrada alrededor de la categoría de gobernación y encarnada en instituciones administrativas centralizadas; otra, desarrollada en torno a las prácticas del fomento. Analicemos primero a la segunda.

En 1669 se formó la Junta General de Comercio, longeva institución administrativa, cuyo periodo de vida se prolongó hasta 1832. Paralelamente, en 1797 nació la Dirección de Fomento, un "establecimiento dirigido al fomento general del Reino", pero que tuvo menos suerte que la citada Junta, y murió al año siguiente. Otro ensayo interesante fue la creación del Departamento del Fomento General del Reino y de Balanza del Comercio, dentro del Ministerio de Hacienda, cuyas funciones consistían en dos grandes grupos de responsabilidades: 1) población, riqueza territorial y censo demográfico; 2) balanza de comercio. Los frutos de esta institución, como los de las precedentes, fueron más bien modestos, por lo que el establecimiento de la Junta de Fomento de la Riqueza del Reino en 1824

² Justi, Juan Enrique, *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*. México, Fontamara, 1987, p. 37.

³ Hay distinguidos doctrinarios de la policía en España, pero especialmente destacan Tomás Valeriola, *Idea general de la policía, 1798, 1805* y Valentín Foronda, *Cartas sobre la policía, 1801*.

puede considerarse mucho más exitosa. Uno de los miembros de la nueva institución era Javier de Burgos, adalid de la actualización de las viejas prácticas de la policía. Entre los requisitos que se exigieron para formar la Junta estaba que quienes la integraran fueran iniciados en el conocimiento de las artes, las manufacturas y el comercio.

Todos estos progresos hacia la consolidación de las prácticas estatales del fomento, culminaron cuando, habiéndose generado un ambiente favorable hacia la institución de un ministerio de lo interior, quedó establecido el Ministerio de Fomento, merced a la idea original de Javier de Burgos, quien también fue su primer titular.⁴ Antes, con motivo de la Constitución liberal de 1812, se habían establecido dos ministerios que entrañaban otra de las vías: Secretaría de la Gobernación del Reino para la Península e Isla Adyacentes, y Secretaría de la Gobernación del Reino para Ultramar. Ambas instituciones habían sido concebidas como equivalentes de lo que, en otros estados europeos, se conocía como ministerios de lo interior. Esto no debemos olvidarlo, pues hoy en día, en España y México, existen sendas secretarías de la Gobernación.⁵

Tales son los elementos históricos constitutivos que forjaron, en España y sus dominios americanos, la administración interna en sus procesos originales y básicos. Tal como lo vamos a constatar, la herencia histórica legada por España a México en lo relativo a la administración interna, así como en la administración pública en lo general, aún persiste y con mucha vitalidad.

Materias de la administración interior

La administración interior constituye una compleja forma múltiple de actividad del Estado, que comprende un número variable de materias o campos de acción estatal. La primera secretaría hispánica de administración interna, la Secretaría de la Gobernación de la Península de 1812, tenía diez materias principales:

- 1) Orden de Secretaría
- 2) Agricultura, industria y artes
- 3) Correos, caminos y canales
- 4) Comercio y navegación exterior
- 5) Instrucción pública

⁴ La obra práctica e intelectual de Burgos ha sido recogida en una antología preparada por Antonio Mesa Segura, titulada: *Labor administrativa de Javier de Burgos*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1946. La idea de la creación del Ministerio de Fomento es desarrollada en su "Exposición a Fernando VII".

⁵ Ver la introducción hecha por José María García Madaria a dos estudios sobre las *Secretarías del despacho*; Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, p. 9-77. La obra más importante sobre el tema, en cuatro valiosos volúmenes, es de José Antonio Escudero: *Los secretarios de Estado y del Despacho*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1976.

- 6) Sanidad, caridad y beneficencia
- 7) Policía de pueblos y correspondencia con los jefes políticos
- 8) Elecciones políticas
- 9) Alistamientos, suministros y bagajes
- 10) Trabajos estadísticos.

Entre sus materias secundarias comprendía, además de otras, a los ensayadores y fieles contrastes.⁶

Por su parte, el Ministerio de Fomento contaba con estas materias:

- 1) Policía urbana y rústica, y seguridad pública
- 2) Juzgados de vagos y mal entretenidos, cárceles, casas de corrección y presidios
- 3) Ayuntamientos
- 4) Sanidad, lazaretos, aguas y baños minerales
- 5) Caminos, canales, puentes, obras públicas, navegación interior, obras de riego y desecación de terrenos pantanosos
- 6) Nuevas poblaciones
- 7) Correos, postas y diligencias
- 8) Fomento de la agricultura
- 9) Casas de monta y depósitos de caballos
- 10) Caza y pesca
- 11) Plantío y conservación de montes
- 12) Industria, artes, oficios, manufacturas, y gremios
- 13) Minas, canteras y azogue
- 14) Estadística
- 15) Moneda, comercio interior y exterior, juntas y tribunales, ferias y mercados, pesas y medidas
- 16) Instrucción pública
- 17) Imprenta y periódicos
- 18) Alistamientos y levas del ejército
- 19) Materias análogas a las expresadas.⁷

Estas materias, establecidas en 1812 y 1832, conservan las añejas tradiciones forjadas en la época de las prácticas estatales de la policía. Las materias o áreas de la actividad de la policía en la segunda mitad del siglo XVIII, eran muy similares, *mutatis mutandis*, a las que se establecieron medio siglo después, a saber: cultura de la tierra: agricultura, ciudades, población y sanidad; reglas para hacer florecer la agricultura: mercaderías, manufacturas, oficios y profesiones, comercio y crédito, y orden económico; costumbres de los súbditos: conducta de los súbditos, educación y seguridad interior.⁸

⁶ García Madaria, *op. cit.*, p. 33-34.

⁷ Guaitia, *op. cit.*, pp. 356-359.

⁸ Así concibe las áreas de acción von Justi, según tabla de materias de su célebre obra *Grundsatze der polizeiwissenschaft*, traducida al castellano como *Elementos generales de policía*. Guerrero, Omar. *Las ciencias de la administración del Estado absolutista*, p. 179.

Esta variedad mayúscula de materias, que al pasar el tiempo aumenta y se diversifica, sigue un trazo histórico que, como lo hemos constatado, tiende a perpetuarse y caracterizar al Estado, determinando su actividad. La variedad toma unidad en la administración interna y cuerpo en un ministerio o secretaría. Algunos doctrinarios, como Adolfo Posada, la clasifican en administración política y administración social; unos más, como von Stein, la visualizan dividida en tres ramas: administración de la vida económica, administración de la vida social y administración de la vida individual.

Al mismo tiempo, cada rama agrupa formas más específicas de administración y éstas a las materias que forman las unidades básicas de la administración interna, representándose el siguiente cuadro:

Administración de la vida económica:

- Agricultura, ganadería, industria, transportes, comercio, moneda.
- Recursos hidráulicos, comunicaciones, créditos.
- Otros órdenes económicos.

Administración de la vida social:

- Administración del bienestar social:
- Seguridad y prevención sociales.
- Trabajo.

Administración asistencial:

- Asistencia pública.
- Asistencia social.

Administración de la vida individual:

Administración de la vida física individual:

- Población.
- Familia y relaciones civiles.

Administración de la salud:

- Salubridad pública.
- Ejercicio de la medicina.

Administración de la vida intelectual:

- Educación.
- Cultura.
- Libertad de prensa.

Así concebida, la administración interna tiene como misión la sobrevivencia, la vida y el bienestar del hombre, en un mundo en el cual la propia administración pública funciona dentro de límites inquebrantables y cuya supresión supone, al mismo tiempo, su autodestrucción. Esto lo ha explicado Carlos Marx, diciendo que existe una contradicción entre la decisión y la buena voluntad de la administración por un lado, y sus recursos y riquezas por el otro. Esta contradicción es el cimiento mismo de la existencia de la administración pública, contradicción que no puede conjurar, porque el Estado descansa en la contradicción entre vida

pública y vida privada, entre intereses generales e intereses particulares. Por tanto, la actividad del Estado es negativa y meramente formal, no pudiendo suprimir los grandes males de la sociedad, sino perpetuándolos y haciéndolos sujetos de su actividad. Esto explica por qué, no pudiendo abolir la criminalidad o la indigencia, el Estado crea instituciones para administrarlas y morigerar sus efectos.⁹

La administración interna nace de estas condiciones estructurales del modo de producción capitalista y, efectivamente, funciona dentro de sus límites. También actúa positivamente, pues la actividad del Estado también se encamina a desarrollar las fuerzas productivas, desarrollando con ello las fuerzas interiores del Estado. Así, bajo condiciones históricas que se comenzaron a forjar en el siglo XVIII, la administración interna busca su rumbo dentro de la contradicción mencionada, situándose en el débil equilibrio que consiste en conciliar el bienestar del Estado y la felicidad de la sociedad.

El desarrollo de la administración interna en México

Primera etapa: 1821-1853

En 1821 nace formalmente la administración pública mexicana y, con ella, la administración centralizada, es decir, las secretarías de Estado. Otras instituciones, las descentralizadas, son preexistentes al Estado mexicano y son herencia del Virreinato al México del siglo XIX, e incluso de la presente centuria. Entre otras, hablamos del Nacional Monte de Piedad, la Lotería Nacional, el Sistema Postal Mexicano y la Academia Nacional de San Carlos. Pero, no siendo estas instituciones motivo del ensayo, las pasamos por alto, centrando la atención en las secretarías de Estado y la administración interna.

Las secretarías de Estado originales

Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores, cuyas funciones son originales son las siguientes:

- 1) Relaciones diplomáticas con las cortes extranjeras
- 2) Dirección general de correos, compostura de caminos, calzadas, puentes y demás
- 3) Todo lo demás que sea puramente de Estado.¹⁰

⁹ Carlos Marx sintetiza este argumento contundente con el nombre de “Ley de la impotencia de la administración pública”. Guerrero, Omar. *La teoría de la administración pública*, p. 223.

¹⁰ Reglamento para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, de 8 de noviembre de 1821. *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*, México, Secretaría de la Presidencia, 1976, cinco volúmenes, Tomo 5, volumen 1, p. 46.

Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos:

- 1) Todos los negocios de los consejos que haya, tribunales supremos, jueces y demás autoridades del reino
- 2) Asuntos eclesiásticos: presentación de arzobispos, obispados, canónjías, curatos, beneficios y demás empleos del ramo
- 3) Lo perteneciente a todas las religiones seculares y regulares, incluyendo la Provisión de empleos y definiciones de sus capítulos
- 4) Lo correspondiente a las Juntas Supremas de Cirugía, Medicina y Farmacia
- 5) Todos los empleados de la servidumbre del palacio imperial, tanto eclesiástico como secular.

Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina:

- 1) Lo perteneciente a las armas y guerras de mar, así como de tierra
- 2) Provisión de empleos del ramo.

Secretaría de Estado y Despacho de Hacienda:

- 1) Lo perteneciente a la Hacienda pública en sus diversas rentas
- 2) Provisión de empleos del ramo.

De conformidad con el decreto de noviembre de 1821, la administración interna aparece repartida en dos dependencias: las obras públicas en la Secretaría de Relaciones y las instituciones de salud en la de Justicia y Negocios Eclesiásticos. Así pues, la relación entre la administración interna y las secretarías de Estado da comienzo con la articulación de dos materias que, desde entonces, serán fundamentales: salud y obras públicas.¹¹

El Ministerio de lo Interior

En 1836 surge un cambio en el seno de la administración interna, que tiende a concentrarse en una sola dependencia, gracias a la fusión de dos de ellas: desaparecen la Secretaría de Relaciones y la de Justicia, creándose en su lugar el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio del Interior, que absorbe las funciones de la extinta Secretaría de Justicia

¹¹ Un testimonio del progreso alcanzado por la administración interna, lo constituye la obra de Tadeo Ortiz: *México considerado como nación independiente y libre*, Guadalajara, Ediciones ITG, 1952, dos volúmenes, que apareció en 1832. Las materias de la administración interior comprendidas en el libro son las siguientes: instrucción popular y enseñanza gratuita; cultivo de las artes y las ciencias; beneficencia y corrección; agricultura e industria; comercio; colonización de fronteras y costas; policía, salubridad y embellecimiento de la ciudad. No aparecen las obras públicas, pero sí la salud, materias ambas de la administración interna mexicana original.

y Negocios Eclesiásticos, además de las relaciones interiores. Éste es el primer paso para definir y precisar a la administración interna en México.¹²

A dos años de su creación, el Ministerio del Interior fue sometido a examen –junto con los otros ministerios– por don Lucas Alamán, quien lo considera el elemento central de la administración pública mexicana: “el medio necesario para hacer practicables todas las medidas concernientes a los ramos de guerra y hacienda es el arreglo de la administración interior”. Por tanto, el nuevo ministerio debe ser reformado de fondo y en los siguientes aspectos: 1) revisión de los reglamentos de policía; 2) reforma de los presidios y mejora de los caminos; 3) establecimiento de una fuerza policiaca dependiente de los departamentos; 4) levantamiento de estadísticas; 5) reorganización de la administración municipal; 6) reforma de la administración de la justicia.¹³

La reorganización cabal del Ministerio del Interior, a decir de Alamán, no representa sólo un cambio en su propia composición, sino una transformación que influye en la administración pública toda. Esta visualización del Ministerio del Interior muestra, justamente, el carácter re-percutivo de la administración interior en otros ámbitos de la administración pública mexicana, en el entendido de que este carácter le es inherente.

La materia de Gobernación

Años más tarde, en 1841, se lleva a cabo una reorganización general de la administración pública que comprende a la administración interior. Los cambios fueron los siguientes:

Ministerio de Relaciones Exteriores e Interiores / Ministerio de Relaciones Exteriores y Gobernación: 18 de octubre de 1841.

Ministerio de Instrucción Pública e Industria / Ministerio de Justicia e Instrucción Pública: 13 de octubre de 1841.

La importancia de los cambios está a la vista. Lo primero es que, a la usanza hispánica, se crea la materia de gobernación, con las siguientes responsabilidades: alojamientos, ayuntamiento, arbitrios municipales, archivo general, asambleas o juntas departamentales, policía de ornato, bagajes, bienes propios, caminos y peajes, censo nacional y estadística, ceremonial, colonización, Congreso Nacional, Consejo de Gobierno, conserjería y conservación del palacio, desagüe de Huehuetoca, división territorial, naturalización de extranjeros, festividades nacionales, gobernadores de los

¹² Siete Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836. *México a través de los informes presidenciales*, *Ibid*, p. 142-143.

¹³ Guerrero, Omar, *Introducción a la administración pública*, p. 229. En esta obra se hace una exposición de un manuscrito de Alamán, titulado póstumamente como “Examen de la organización general de la administración pública”, fechado en 1838.

departamentos, libertad de imprenta, ediciones del gobierno, infracciones a la Constitución, juntas o reuniones patrióticas, infracción a las leyes, límites territoriales, medidas gubernativas, milicia nacional, propios y arbitrios de los municipios, obras de conservación del palacio, periódico oficial, policía de seguridad y tranquilidad pública. Muy importantes son las tareas asistenciales y de salubridad: policía de aseo, casas de beneficencia, epidemias, hospicios, hospitales, juntas de sanidad, montes de piedad, policía de salubridad y suministro de vacunas.¹⁴

El cambio de denominación de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación, sin embargo, fluye en la corriente tradicional de identificación hispano mexicana de lo interior y la gobernación. Debemos resaltar que, fugazmente, existe una Secretaría de Justicia e Industria, es decir, que la materia industrial ha comenzado a considerarse como un campo natural de la actividad del Estado.

Dos años después, en 1843, se llevan al cabo nuevas transformaciones en la administración pública que tienen un reflejo significativo en la administración interior, a saber:

Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía.

Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria.

Los cambios son importantes: a la Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación se le agrega el ramo de policía, en tanto que a la de Justicia los de Instrucción Pública, los Negocios Eclesiásticos –que son nuevamente considerados– y la Industria.¹⁵

Todo estaba preparado para que, en su devenir histórico, la administración interna fuera reformada de fondo, creándose una nueva institución que, junto con la de Justicia e Instrucción Pública y la de Relaciones Exteriores y Gobernación, asumiera una parte considerable de la propia administración interna: la administración de la vida económica.

Segunda etapa: 1853-1891

Una de las más importantes reformas de la administración interior tuvo lugar en 1853, no sólo porque implicó una reorganización general de la administración centralizada, sino por la fundación de un nuevo e importante Ministerio de Fomento, alrededor del cual funcionarían los grandes rubros

¹⁴ *Ibid.*, p. 195, y especialmente p. 201-202, donde se reproduce la circular del 18 de octubre de 1841, donde se establece el ramo de gobernación de la nueva Secretaría de Relaciones Exteriores y Gobernación.

¹⁵ La reforma obedece a la implantación de las *Bases de Organización Política de la República Mexicana*, de 13 de junio de 1843. *Ibid.* p. 213-214.

de la administración interna. Esto era la culminación de un proceso nacido con la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, el Ministerio del Interior y la materia de gobernación. El esquema general es el siguiente:

Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía / Secretaría de Relaciones Exteriores: 22 de abril de 1853 / Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores: 12 de mayo de 1853:

- 1) Lo relativo a las relaciones exteriores
- 2) Consulados
- 3) Designación y conservación de los límites de la República
- 4) Expedición de cartas de seguridad y naturaleza
- 5) Academias y establecimientos literarios no referentes a la enseñanza primaria y secundaria: academias de historia y de la lengua castellana, Archivo General, Biblioteca, Museo y Academia de Bellas Artes de San Carlos
- 6) Ceremonial del palacio
- 7) Impresos del gobierno hechos por cuenta del erario
- 8) Loterías de la Academia de San Carlos y de Nuestra Señora de Guadalupe
- 9) Recompensas nacionales, no atribuidas a otras dependencias.¹⁶

El recientemente constituido Ministerio de Relaciones Exteriores adquiere una actividad de administración de la vida intelectual: los establecimientos literarios ajenos a la instrucción primaria y secundaria, conservando bajo su tutela a la célebre y ancestral Academia de San Carlos, así como de la Historia y de la Lengua Castellana, el Museo y la Biblioteca Nacional. El Archivo General también se consideraba establecimiento literario. Asimismo, quedan en su jurisdicción las loterías de la Academia de San Carlos (también conocida como Lotería Nacional) y la de Guadalupe, cuyos fondos se dedicaban a la asistencia pública.

Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos Instrucción Pública e Industria / Secretaría de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública: 22 de abril de 1853 / Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública: 12 de mayo de 1853:

- 1) Ramo de justicia
- 2) Lo relativo a negocios eclesiásticos
- 3) Sociedades literarias y científicas relativas al mismo ramo

Como el caso precedente, también la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública tiene incumbencia en la administración de la vida intelectual, por medio de las sociedades literarias y científicas.

¹⁶ Decreto del 17 de mayo de 1853, en el que se designan los ramos correspondientes a los ministerios. *Ibid*, p. 353. El decreto está refrendado por Lucas Alamán, titular del ramo de Relaciones Exteriores.

Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía / Secretaría de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública: 22 de abril de 1853 / Secretaría de Estado y de Gobernación: 12 de mayo de 1853:

1. Consejo de Estado y lo relativo a las relaciones generales con el gobierno
2. Gobierno interior de la República
3. Policía de seguridad
4. Montepíos y establecimientos de beneficencia
5. Cárceles, penitenciarías y establecimientos de corrección
6. Libertad de imprenta
7. Propiedad literaria
8. Festividades nacionales y diversiones públicas
9. Pestes, medios de prevenirlas y socorros públicos, cuando las haya
10. Vacuna, su conservación y propagación.¹⁷

Tal como se puede observar, la prolija relación del ramo de gobernación, decretada en 1841, se ha sintetizado en breves pero comprensivos puntos; aunque, ciertamente, muchos de sus antiguos cometidos serán trasladados a una nueva dependencia: el Ministerio de Fomento, la Secretaría de Gobernación conserva la asistencia pública (montepíos y establecimientos de asistencia), libertad de imprenta y propiedad literaria, prevención de enfermedades epidémicas y aplicación de vacunas. Por tanto, interviene en la administración de la vida personal y administración de la vida social, más particularmente, en la administración sanitaria, la asistencia pública y la administración de la vida intelectual.

Ministerio de Fomento, Colonización. Industria y Comercio: 22 de abril de 1853 / Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio: 12 de mayo de 1853:

1. Formación de la estadística general, industrial, agrícola, minera y mercantil, manteniéndola actualizada
2. Colonización
3. Medidas conducentes al fomento industrial y mercantil
4. Establecimiento de la enseñanza en estos ramos
5. Expedición de patentes y privilegios
6. Exposiciones públicas de los productos de la industria agrícola, minera y fabril
7. Caminos, canales y todas las vías de comunicación de la República
8. Desagüe de México y obras conexas al mismo

¹⁷ *Ibid*, p. 353-354. Días antes del decreto citado, en otro de fecha 12 de mayo, se había establecido en definitiva la nueva organización de la administración pública, señalándose que las secretarías se llamarían de Estado. En este decreto –*ibid*, p. 351–, refrendado por Lucas Alamán, que establece a la Secretaría de Estado de Gobernación, se fijan las funciones señaladas. con excepción de las funciones novena y décima.

9. Obras de utilidad y ornato que se realizan con fondos públicos
10. Conserjería, muebles, útiles y obras del palacio, incluyendo las que se hagan en las cámaras
11. Sociedad de Geografía y Estadística, y todo tipo de mejoras materiales e industriales.¹⁸

Tal como se puede observar, los cometidos de la Secretaría de Fomento cubren toda la administración de la vida económica, pero también dos actividades de la vida social: la colonización y la estadística, ambas materias básicas de la política poblacional,

La reforma se inició en mayo de 1853 y se consolidó, en definitiva, al mes siguiente, por medio del decreto por el cual se establecieron las Bases para la administración de la República del 22 de abril de ese año. El decreto constituye, de suyo, la más grande reorganización de la administración pública mexicana, desde los días en que se estableció el ramo de gobernación. El centro de la reforma administrativa lo constituye la creación de la Secretaría de Estado de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, si bien es cierto que se hace una nueva distribución de competencias entre las diferentes dependencias de la administración pública. Hay que destacar, al mismo tiempo, que a partir de 1853 la administración de lo interior estaba siendo compartida por la mayoría de las dependencias centralizadas, pues crecía y se diversificaba, toda vez que dos de ellas, Gobernación y Fomento, estaban en su centro.

La Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio

La creación de la Secretaría de Fomento ha marcado un hito en la historia de la administración pública mexicana, pues con su nacimiento grandes progresos de la administración interna se consolidaron y se centralizaron en su seno. Fue la última creación genial de Lucas Alamán, y el receptáculo de los avances de otras instituciones obra del propio Alamán.¹⁹

Antes de la constitución de la Secretaría de Fomento, existieron algunos establecimientos autónomos muy relevantes dentro de la administración interna: el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional, sustituido por la Dirección General de la Industria Nacional y ésta por la Dirección de Colonización e Industria, cubriendo como su sucesiva actividad de 1830 a 1853: el Instituto de Geografía y Estadística, la Dirección General de Caminos y Puentes, la Junta de Fomento (del comercio) y la Dirección General de Desagüe (de Huehuetoca). Todos fueron suprimidos

¹⁸ *Ibid.*, p. 154. En las Bases para la Administración de la República, de abril 22 de 1853, se habían determinado exclusivamente las funciones de esta Secretaría, a excepción de las dos últimas. Las Bases fueron rubricadas por todo el Ministerio, a saber: Lucas Alamán, Teodosio Lares, José María Tornel y Antonio Haro y Tamariz, bajo la presidencia de Santa Anna. Ver *op. cit.*, pp. 347-348.

¹⁹ Ver las Bases, *op. cit.*, pp. 347-348.

por las citadas Bases para la administración de la República, sección segunda, fundiéndose sus cometidos y transformándose en funciones de la nueva Secretaría. Desde entonces, la colonización, industria, comercio, agricultura, ganadería, las obras públicas y del mantenimiento y administración del desagüe de Huehuetoca, se transformaron en tareas de la nueva Secretaría.

Sin embargo, argumentos a favor de la institución de un Ministerio de Fomento fueron formulados por Mariano Macedo 16 meses antes de la formación de la nueva Secretaría. Según lo expresa, la amplitud de las materias relativas a la industria, el comercio, la agricultura y las artes, y su gradual imbricación, además del nexo cada vez más estrecho entre la industria nacional e internacional, reclaman de ellos más atención por parte del Gobierno. El gabinete gubernamental mismo es un reflejo de los distintos intereses de la sociedad: “en el seno mismo del gobierno hay siempre una contraposición entre diferentes intereses, ya materiales, ya morales, que se reflejan en el gabinete desde la sociedad, y nada parece más conveniente que colocar ahí representantes de todas las pretensiones legítimas”. Sin embargo un interés material de primer orden, “la producción nacional,” no está allí representado, siendo más importante que muchos intereses morales, pues la riqueza pública no es “accesoria ni secundaria” para el gobierno nacional.²⁰

La administración interna era en 1853 un amplio campo de actividad del Estado. Así lo hace sentir Luis de la Rosa, quien hace una amplia referencia de ella con relación a las esferas de competencia de la República, los estados y los municipios. Con respecto a la administración general de la República, ésta se encontraba formada de la siguiente manera: tierras públicas, colonización y emigración extranjera; división territorial de la República; censo y población: catastro general del país: fomento de agricultura, artes e industria: comercio, navegación, caminos, empresas de caminos de fierro, puentes, calzadas, telégrafos, correos, diligencias,

²⁰ La creación de la Secretaría de fomento fue obra de Alamán, pero la necesidad de la institución de la nueva Secretaría era ya una necesidad sentida. Mariano Macedo, director de Colonización e Industria afirmaba que “la actividad de la República Mexicana va a depender de que el poder y el celo del gobierno se apliquen a promover con voluntad decidida los intereses positivos del país, yesos intereses están cifrados en el aumento de la población y, sobre todo, en el de la industria, la agricultura y el comercio. Lo que acaso conviene más para impulsar estos elementos de riqueza y de prosperidad y la ilustración pública industrial, que a juicio de la Dirección es base de toda mejora, es la creación de un Ministerio de Fomento de esos ramos que necesitan una atención constante y no distraída a cada momento, por lo que piden otros negocios gravísimos del Departamento del Exterior; y los repetidamente urgentes de la Gobernación interior”. *Memoria que la Dirección de Colonización e Industria presentó al Ministro de Relaciones el 7 de enero de 1851, sobre el estado de estos ramos en el año anterior, México, Tipografía de G. Torres, 1851. Tiempo después, en 1853, dentro de su magna obra *Ensayo sobre la administración pública de México, y medios de mejorarla*, p. 6, Luis de la Rosa hablaba de la “necesidad de establecer un Ministerio del Interior encargado de todo lo relativo a la administración general de la República”.*

navegación fluvial y marítima, arsenales y astilleros, faros y lanchas de salvamento; pesas y medidas, ensaye, apartado y amonedación; ley general de quiebras y bancarrotas; educación, bellas artes, literatura y ciencias; comercio con las tribus salvajes: civilización de las tribus salvajes; centralización administrativa. Estas materias estarían a cargo del propuesto Ministerio de Interior.

Las materias de administración interna de los estados eran las siguientes: caminos; fomento de la minería, agricultura, industria y comercio; instrucción secundaria; penitenciarias y correccionales; hospicios, hospitales e instituciones de caridad; policía de seguridad pública; fundación de nuevas poblaciones. Los municipios, por su parte, estaban atribuidos de la siguiente manera: sistema de abasto; mercados, alhóndigas y rastros; acueductos y fuentes públicas; hospitales, cementerios, baños y lavaderos públicos; vacunas; cárceles y casas de corrección; policía municipal; policía de ornato y recreo.²¹ La administración interna, dentro del régimen federal mexicano, era el ramo más amplio y comprensivo para las tres esferas de gobierno aquí mencionadas.

En México, el desarrollo del fomento está íntimamente ligado al de España, por cuestión de herencia y por el desenvolvimiento paralelo de sus instituciones administrativas. Esta Secretaría de Fomento, simiente de la mayor parte de las dependencias administrativas centralizadas del México contemporáneo, no ha sido objeto de estudios, ni descriptivos ni profundos, como bien lo merece.²² Aquí, por consiguiente. La trataremos con la mayor amplitud posible y en atención al objeto de este ensayo.

La Reforma y la administración interna

Con la Constitución de 1858, la administración centralizada no tuvo formalmente modificaciones en la organización general, pero sí en las

²¹ De la Rosa, *op.cit.*, pp. 5-7. Un texto contemporáneo al de Luis de la Rosa, aparecido en 1858, deja ver nuevamente la importancia de la administración interna en México y, al mismo tiempo, sus vínculos con España. Se trata de la obra del hispanico Francisco de Paula Madrazo, *Manual de administración* (París. Librería de Rosa, Bouret y C. 1857), publicada como parte de la amplia y variada Biblioteca Popular Mexicana. La mayor parte de los capítulos que lo integran se refiere a la administración interna: cárceles y presidios, sanidad pública. Agricultura, Aguas, Montes, Caza, pesca. Ganadería. Pastos. Depósitos, industria, aranceles. Comercio, montes de piedad. Cajas de ahorro. Asociaciones de obreros, minería, bancos. Moneda. Pesas y medidas. Ferias, mercados, caminos. Obras Públicas, Canales. Correos, religión, diversiones públicas, imprenta, instrucción pública y beneficencia pública.

²² Una excepción la constituye el artículo "La administración pública durante la dictadura santanista" de José E. Iturriaga, publicado en 1956, donde se destaca la importancia histórica de la Secretaría de Fomento. *Aportaciones al conocimiento de la administración federal*, México. Secretaría de la Presidencia, 1976, pp. 71-74. Iturriaga destaca a la Secretaría de Fomento como origen de otras secretarías: de la Economía Nacional, de Agricultura, de Comunicaciones y de Recursos Hidráulicos. También la juzga origen de la Secretaría de Gobernación, pero no estamos de acuerdo, pues ésta es anterior a la de Fomento, bajo la denominación de Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores.

funciones de algunas de sus dependencias. La organización general se modificó continuamente por el influjo de Guerra de los Tres Años y la lucha contra el Segundo Imperio, principalmente, en el número de sus dependencias. La administración interna, en lo que se refiere a las dependencias centralizadas, tuvo una transformación trascendental que consistió en la supresión del ramo eclesiástico, por efecto de la separación del Estado y la iglesia. Entre 1861 y 1867 desaparecieron y reaparecieron dependencias: unas se fusionaron con otras y luego se volvieron a separar. El proceso general de estos cambios, con referencia a la administración interna fue como sigue:

Secretaría de Estado de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública/Secretaría de Estado de Justicia e Instrucción Pública: 18 de febrero de 1861.

Secretaría de Estado de Gobernación.

Secretaría de Estado de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.²³

En febrero de 1861 la administración central volvió a sufrir importantes modificaciones, especialmente la supresión del ramo eclesiástico:

Secretaría de Estado y Despacho de Justicia e Instrucción Pública.

Las funciones judiciales de esta dependencia han sido omitidas, de modo que sólo conservamos las relativas a educación:

- 1) Libertad de enseñanza
- 2) Títulos profesionales
- 3) Instrucción primaria, secundaria y profesional
- 4) Colegios nacionales, secundaria y profesional
- 5) Propiedad literaria
- 6) Bibliotecas
- 7) Museos
- 8) Antigüedades nacionales.²⁴

Todo el ramo educativo y cultural se concentró en la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública, una vez que fue suprimido el ramo eclesiástico. La administración de la vida intelectual, antes difusamente distribuida a varias dependencias, ahora tendía a concentrarse en una sola institución. Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación:

²³ En el decreto de 23 de febrero de 1861 se dice que "los archivos referentes al ramo departamento- negocios eclesiásticos, que queda suprimido, pasarán a la Secretaria de Gobernación, si son relativos al clero de la República, y Secretaría de Relaciones Exteriores, los relativos a negociaciones seguidas con la corte romana". *Ibid*, p. 409.

²⁴ Decreto para la distribución de los ramos de la administración pública para su despacho, entre las seis Secretarías de Estado, del 23 de febrero de 1861. *Ibid*, pp. 407-408.

1. Elecciones generales
2. Congreso de la Unión
3. Reformas constitucionales
4. Observancia de la Constitución
5. Relaciones con los estados
6. División territorial y límites de los estados
7. Tranquilidad pública
8. Guardia nacional
9. Amnistías
10. *Registro civil*
11. Derecho de ciudadanía
12. Derecho de reunión
13. Libertad de imprenta
14. *Libertad de cultos y política del ramo*
15. Policía de seguridad y salubridad
16. Festividades nacionales
17. Epidemias
18. Vacuna
19. Gobierno del Distrito Federal, en lo político y lo administrativo
20. Beneficencia pública, hospitales, hospicios, casas de expósitos y salas de asilos
21. Montes de piedad, casas de empeño y cajas de ahorro
22. Cárceles, penitenciarías, presidios y casas de corrección
23. Teatros y diversiones públicas
24. Impresos del gobierno.²⁵

La Secretaría de Gobernación se centraba todavía más en la administración de la salud, la beneficencia, la readaptación social, actividades que venía desempeñando, más otras nuevas –puestas en cursivas– fruto de la Gran Reforma: libertad de cultos, tan importante para la administración de la vida intelectual y, el registro civil, cometido esencial de la administración de la vida física personal, nuevas responsabilidades del Estado expropiadas al clero católico.

Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento:

1. Estadística
2. Libertad de industria y trabajo
3. Agricultura
4. Comercio
5. Minería
6. Privilegios exclusivos
7. Mejoras materiales
8. Carreteras, ferrocarriles, puentes y canales
9. *Telégrafos*

²⁵ *Ibid*, pp. 407-408.

10. Faros
11. Colonización
12. Terrenos baldíos
13. Monumentos públicos
14. Exposición de productos agrícolas, industriales, minerales y fabriles
15. Desagüe de México
16. Trabajos públicos de utilidad y ornato, hechos a costa o con la protección del erario
17. Conserjería, obras del palacio y edificios públicos
18. *Exploraciones geográficas y astronómicas, viajes y exploraciones científicas*
19. Lonjas, corredores y agentes de negocios
20. Pesas y medidas.²⁶

Destacan los nuevos cometidos de la Secretaría de Fomento, que conviene examinar. La Constitución de 1857 establece la libertad de trabajo e industria; y vigilar este derecho es atribuido a la Secretaría de Fomento. También se le encarga un avance tecnológico reciente, los telégrafos, las exploraciones geográficas y astronómicas, así como los viajes y exploraciones científicas. Se amplían, pues, los cometidos de la Secretaría de Fomento, merced a los avances constitucionales por un lado, y al progreso tecnológico, por el otro.

A partir de abril de 1861, la administración central tuvo continuas y rápidas modificaciones pues, como lo anunciamos, los tiempos turbulentos de la Reforma y la lucha contra el Segundo Imperio, así lo determinaron:

Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores y Gobernación.

Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia, Fomento e Instrucción Pública.²⁷

Los cambios están a la vista, pues se trata simple y llanamente de una doble fusión; primero, de las Secretarías de Relaciones Exteriores y Gobernación –como en su origen–; segundo, entre las de Justicia e Instrucción Pública y la de Fomento. Las razones son conocidas, principalmente las impulsadas por la imperiosa necesidad del ahorro económico durante la guerra civil.

En junio de 1861 se revirtió el proceso inicial, de modo que las dependencias centralizadas regresaron a la situación original de febrero del mismo año:

Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores.

Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública.

²⁶ *Ibid.*, pp. 408-09.

²⁷ Decreto del 6 de abril de 1861. *Ibid.*, p. 390.

Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación.
Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento.²⁸

En diciembre de 1861 se vuelve a la situación de abril, fusionándose otra vez las dependencias centrales:

Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores y Gobernación.
Secretaría de Estado y Despacho de Justicia, Fomento e Instrucción Pública.²⁹

Entre julio y noviembre de 1867 se volvió a la situación original de febrero de 1861, a saber:

Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores y Gobernación/Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores: 29 de noviembre de 1867.
Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia e Instrucción Pública.
Secretaría de Estado y del Despacho de Gobernación: 29 de noviembre de 1867.
Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento.³⁰

Las transformaciones en la administración pública, que como mencionamos son efecto del torbellino social desencadenado por la guerra civil y la lucha por la soberanía nacional, comprimieron extraordinariamente a la administración juarista y durante algún tiempo, se convirtió en una brevísima organización itinerante junto con el Jefe de Estado. En contraste, las fuerzas conservadoras establecieron una administración interna amplia y diversificada, en el tiempo que dominaron el país bajo el Segundo Imperio.

Con posterioridad a los años de gobierno de Benito Juárez, uno de sus colaboradores, José María Castillo Velasco, célebre también por su participación en el Constituyente de 1857, preparó un texto que refleja la situación de la administración interna en los días del régimen de Lerdo de Tejada. Según lo observa, las materias de lo interior se dividen en dos campos: deberes de la administración con relación a las personas, y vínculos relativos a las cosas. Las primeras, comprenden las siguientes materias: persona, población, subsistencias, policía sanitaria y cremación de cadáveres; orden público: policía de seguridad, juegos prohibidos, vagos, uso de armas, malhechores, reuniones públicas, asonadas y motines; prisiones, policía de salubridad: beneficencia pública: Monte

²⁸ Decreto del 12 de junio de 1861. *Ibid*, p. 390.

²⁹ Decreto del 16 de diciembre de 1861, por el cual se reducen a cuatro las secretarías del Despacho. *Ibid*, p. 145.

³⁰ Decreto del 20 de julio de 1867, que restablece la Secretaría de Fomento, y decreto del 29 de noviembre del mismo año, que restablece la Secretaría de Gobernación. *Ibid*, p. 449.

de Piedad, bancos de socorros, pobres, inválidos, casas de maternidad, casas de expósitos, asilos, hospicios, hospitales, asistencia domiciliaria, mendicidad y embriaguez: educación: culto religioso: espectáculos públicos: estado civil: libertad de imprenta: elecciones: cargas públicas, servicio municipal, servicio militar y organización del ejército.

En lo tocante a las cosas. Éstas tratan de los bienes públicos: las aguas, caminos, obras públicas, caminos de fierro, puertos, bienes del Estado (baldíos, montes, repartimientos y minas), bienes nacionalizados, bienes mostrencos, de corporaciones y de particulares, propiedad literaria, agricultura, ganadería, policía rural, industria, comercio, sociedades mutualistas, propiedad, bancos, ferias y mercados, pesas y medidas, moneda, contribuciones, administración hacendaria, contabilidad, servidumbres públicas, expropiación, aranceles.³¹

Tal es, según versión de Castillo Velasco, la administración interna emergente del triunfo de la República sobre la usurpación y el Segundo Imperio.

La administración interna bajo la usurpación y el Segundo Imperio

Bajo el gobierno usurpador –22 de enero de 1858 - 4 de diciembre de 1860–, la administración pública era básicamente la formada en 1853, pues eran las mismas fuerzas políticas las que habían dado origen a los dos gobiernos. La administración centralizada era la siguiente:

Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores.
 Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública.
 Secretaría de Gobernación.
 Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio.
 Secretaría de Guerra y Marina.
 Secretaría de Hacienda y Crédito Público.³²

Durante el ejercicio del Poder Ejecutivo Provisional y la Regencia del Segundo Imperio (24 de junio de 1863, 20 mayo de 1864), la administración pública quedó estructurada según el patrón del gobierno usurpador, por lo que la administración interna quedó organizada de la forma siguiente:

Secretaría de Relaciones Exteriores:

Omitimos las funciones básicas de esta dependencia y conservamos las referentes a la administración interna:

³¹ Guerrero Omar, *Introducción a la administración pública*, pp. 259-60, donde se comentan las ideas de Castillo Velasco, particularmente lo referente a su *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*, publicado en 1874.

³² *Ibid*, pp. 415-427.

1. Archivo general
2. Academias y establecimientos literarios no relativos a la enseñanza primaria o secundaria.³³

Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública:

Igual que en el caso anterior, sólo mencionaremos las funciones de lo interior:

1. Lo perteneciente a la instrucción pública
2. Sociedades literarias y científicas, relativas al mismo ramo
3. Academias de Historia y de la Lengua Castellana
4. Bibliotecas.

Secretaría de Gobernación:

1. Junta Superior de Gobierno, en lo concerniente a las relaciones generales con el gobierno
2. Lo relativo al gobierno interior de la República
3. Policía de seguridad
4. Montepíos y establecimientos de beneficencia
5. Cárceles, penitenciarías y establecimientos de corrección
6. Libertad de imprenta
7. Museo
8. Festividades nacionales y diversiones públicas
9. Pestes, medios de prevenirlas y socorros públicos, cuando las haya
10. Vacuna, su conservación y propagación.

Secretaría de Fomento, Colonización Industria y Comercio:

1. Formación de la estadística general, industrial, agrícola, minera y mercantil, manteniéndola actualizada
2. Colonización
3. Medidas conducentes al fomento de todos los ramos industriales y mercantiles en todas las líneas
4. Establecimientos de enseñanza de estos ramos
5. Exposiciones públicas de productos de la industria agrícola, minera y fabril
6. Expedición de patentes y privilegios
7. Caminos, canales y todas las vías de comunicación de la República
8. Desagüe de México y obras conexas

³³ Decreto del Poder Ejecutivo Provisional del 26 de junio de 1863 que establece las atribuciones de las secretarías de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, y de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. *Ibid*, pp. 464-465.

9. Academia Nacional de San Carlos
10. Obras de utilidad y ornato que se hagan con fondos públicos
11. Sociedad de Geografía y Estadística, y todas las mejoras materiales e industriales.

Durante el Segundo Imperio –1864-1867– la administración interior fue organizada de la siguiente manera, dentro del marco general de la administración pública imperial.³⁴

Ministerio de la Casa Imperial

Ministerio de Estado:

Conservamos sólo las funciones interiores:

- 1) Archivos generales del Imperio
- 2) Impresos oficiales salvo el Diario del Imperio.

Este Ministerio fue suprimido por decreto del 15 de julio de 1866, pasando sus asuntos a los Ministerios de Gobernación y al de Justicia.

Ministerio de Negocios Extranjeros:

Tuvo agregado, interinamente, el Departamento de Marina que tenía a su cargo la Dirección General de Marina, y ésta, las siguientes funciones interiores:

1. Bibliotecas y escuelas marítimas
2. Enganche de marineros y capitanes de buques de comercio
3. Vigilancia y policía de navegación comercial y de practicaje
4. Arreglo y policía general de pesca
5. Construcciones navales y todo lo relativo a ellas
6. Trabajos hidráulicos en los puertos
7. Aplicación de las disposiciones al servicio de capturas
8. Servicios de naufragios y averías de buques.

Ministerio de Justicia:

Tiene a su cargo una función de lo interior: organización y vigilancia de cárceles y presidios.

³⁴ Decreto del 10 de abril de 1865 que establece el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, artículo 5o., que fija las denominaciones de los Ministerios del Imperio. *Ibid*, p. 481. En la misma fecha se marcaron las atribuciones de cada uno de los Departamentos Ministeriales, establecidos por el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. *Ibid*, pp.491-497.

Ministerio de Instrucción Pública y Cultos:

El Ministerio tenía los dos ramos que anuncia su denominación; el primero, relativo a la administración interna:

1. Dirección General de la Enseñanza del Imperio
2. Formar el plan general de enseñanza pública
3. Separar y organizar los tipos de enseñanza: primaria, secundaria, preparatoria y profesional
4. Plan de enseñanza de las escuelas sostenidas por el Estado con vigilancia de las particulares y de las corporaciones
5. Academia de Ciencias y creación de universidades
6. Bibliotecas, museos, Academia de Bellas Artes, observatorio astronómico y conservatorios industriales
7. Vigilar la administración y distribución de los fondos públicos destinados a la educación pública y fijar el número de becas de gracia en los establecimientos a cargo del Estado
8. Premios y recompensas para sabios y profesores ameritados
9. Conservar y estudiar los monumentos antiguos
10. Promover la enseñanza de las lenguas indígenas, las clásicas y las orientales.

Ministerio de Gobernación:

1. Prefecturas, subprefecturas y municipalidades
2. Policía de seguridad ornato
3. Gendarmería (cuyo pago y disciplina dependerán del Ministerio de Guerra)
4. Guardia rural, en condiciones iguales a la anterior
5. Higiene pública
6. Hospitales y casas de beneficencia
7. Montes de Piedad
8. Socorros públicos en casos de calamidades
9. Festividades nacionales
10. Dirección y vigilancia de la imprenta
11. Planta, presupuestos, contabilidad, libramientos y archivos del ramo.

En junio 15 de 1866 pasaron a este Ministerio los asuntos del suprimido Ministerio de Estado, a excepción de la Cancillería, Gran Sello y Sellos, que se adscribieron al de Justicia.

Ministerio de Fomento:

1. Geografía y estadística del Imperio
2. Terrenos baldíos y catastro
3. Obras públicas de utilidad y ornato que se hagan con fondos públicos

4. Caminos de fierro
5. Canalización y navegación interior
6. Conservación de bosques y plantío de árboles
7. Mejoras materiales e industriales
8. Minería
9. Colonización
10. Industria agrícola, fabril y manufactura
11. Exposición de sus productos
12. Correos
13. Telégrafos
14. Pesas y medidas
15. Planta, presupuesto, contabilidad, libramientos y archivo del ramo.

La organización de la administración interior imperial es similar, tal como se puede apreciar, a la establecida con antelación y en la cual se fundamenta, a pesar de las adiciones monárquicas introducidas por Maximiliano. Puede afirmarse que la administración interna mexicana tenía, a pesar de su caparazón “austriaco”, su propia esencia.

Tercera etapa: 1891 -1917

La administración interna durante el porfiriato

En 1891 Porfirio Díaz expide un decreto sobre la administración pública que será, básicamente, la disposición orgánica sobre la administración centralizada durante su larga gestión de gobierno. De acuerdo con esta disposición, las dependencias relacionadas con la administración interna quedaban organizadas de la siguiente manera:

Secretaría de Justicia e Instrucción Pública.

Omitidas las funciones judiciales, las relativas a educación eran las siguientes:

1. Instrucción primaria, preparatoria, profesional y especial en todas las escuelas nacionales del Distrito y territorios federales, así como también en las municipales, en lo concerniente a la dirección e inspección científica de la enseñanza
2. Escuelas de bellas artes y de artes y oficios
3. Conservatorio de música, academias y sociedades científicas, artísticas y literarias
4. Observancia del precepto de enseñanza primaria obligatoria, laica y gratuita
5. Títulos profesionales
6. Propiedades literarias y artísticas

7. Bibliotecas, museos y antigüedades nacionales
8. Estadística escolar.³⁵

La Secretaría de Justicia e Instrucción Pública seguía teniendo dos ramos bien diversos, pero lo relativo a la administración de la vida intelectual progresaba en su seno, tal como se puede anotar por la asunción de lo relativo a los títulos profesionales pero, principalmente, por su obligación para aplicar todo lo referente a la educación laica, logro de la Gran Reforma ahora obligatoria y gratuita

Secretaría de Gobernación:

1. Medidas administrativas para la observancia de la Constitución
2. Reformas constitucionales
3. Elecciones generales
4. Relaciones con el Congreso de la Unión
5. Derechos del hombre y del ciudadano
6. Libertad de cultos y policía del ramo
7. Policía rural de la federación
8. Salubridad pública
9. Amnistías
10. División territorial y límites de los estados
11. Relaciones con los estados
12. Guardia nacional del Distrito y territorios
13. Gobierno del Distrito y territorios federales, en lo relativo a lo político y lo administrativo: elecciones locales, policía urbana, registro civil, beneficencia pública, hospitales, hospicios, escuelas de ciegos y de sordomudos, casas de expósitos y asilos, montes de piedad, cajas de ahorros, casas de empeño, loterías, penitenciarías, cárceles, presidios y casas de corrección, teatros y diversiones públicas
14. Festividades nacionales
15. Diario Oficial e imprenta del gobierno.³⁶

La Secretaría de Gobernación asume una importantísima tarea: el Gobierno del Distrito Federal, desde todos sus aspectos y, con ello, lo relativo a la administración interna, particularmente lo que incumbe a la administración de la vida física individual, la administración de la salud, salubridad, asistencia pública y readaptación social.

Secretaría de Fomento:

1. Agricultura
2. Terrenos baldíos

³⁵ Decreto del Congreso, del 13 de mayo de 1891, que establece el modo como deben distribuirse los negocios entre las secretarías de Estado. *Ibid*, II, pp. 88-89.

³⁶ *Ibid*, pp. 87-88.

3. Colonización
4. Minería
5. Propiedad mercantil e industrial
6. Privilegios exclusivos
7. Pesas y medidas
8. Operaciones geográficas, meteorológicas y astronómicas
9. Observatorios
10. Cartografía, viajes y exploraciones científicas
11. Exposiciones agrícolas
12. Estadística general.³⁷

Debemos comentar dos cambios importantes: uno, que el ramo de comercio pasó a la Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio; dos, que al ser creada la nueva Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, con funciones que le pertenecían, su esfera de competencia se limitó extraordinariamente a los campos de la agricultura, industria, asuntos geográficos y anexos, minería y estadística. Esto fue el principio del fin del Ministerio de Fomento pues, una idea básica que le dio vida, atender los intereses materiales de la sociedad, pasaba a otra dependencia engendrada en su seno. No obstante, la Secretaría de Fomento todavía viviría muchos años.³⁸

Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas:

1. Correos interiores
2. Vías marítimas de comunicación o vapores-correo
3. Unión Postal Universal
4. Telégrafos
5. Teléfonos
6. Ferrocarriles
7. Obras en los puertos
8. Faros
9. Monumentos públicos y obras de utilidad y ornato
10. Carreteras, calzadas, puertos, ríos, puentes, lagos y canales
11. Conserjería y obras en los palacios Nacionales y de Chapultepec
12. Desagüe del Valle de México.³⁹

La nueva Secretaría heredaba funciones añejas, como la administración de correos y el desagüe de la capital –una institución y una obra pública que se remontan al Virreinato– funciones más o menos nuevas, como

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *México a través de los informes presidenciales*, p. 88. Dos años antes de la expedición del citado decreto del 91, apareció *una importante obra sobre la administración porfiriana: La administración pública de México* (París, Imprenta Administrativa de Pablo Dupont, 1889), escrita por Emiliano Busto, entonces oficial mayor de la Secretaría de Hacienda. En ella constan las funciones y tareas de las secretarías de Gobernación, de Justicia e Instrucción Pública, y de Fomento, Agricultura, Minería, Industria y Comercio.

³⁹ *Ibid*, pp. 88-89.

las carreteras, calzadas y puentes –algunos edificados en el México independiente– y nace con otras novísimas: los teléfonos y los ferrocarriles, éstos con algunos antecedentes, pero con muy pobres desarrollos.⁴⁰

En 1905 la administración pública sufre una de sus principales transformaciones que incidiría directamente en la administración interna. Se creaba una dependencia que centralizaba toda la administración de la vida intelectual: la Secretaría del Despacho de Instrucción Pública y Bellas Artes que sustituía a la Secretaría de Justicia e Instrucción Pública que queda constituida puramente como Secretaría de Justicia. Debemos anotar que el ramo de bellas artes, fundado alrededor de la Academia de San Carlos, ha sido, y sigue siendo, un cometido histórico principalísimo de la administración interna en México.⁴¹

Sus funciones son básicamente, las del ramo de instrucción pública de la Secretaría suprimida, a saber, más las adiciones que aquí consignamos:

- 1) Instrucción primaria, preparatoria, profesional y especial en todas las escuelas nacionales del Distrito y territorios federales
- 2) Escuelas de bellas artes y de artes y oficios; se agregan las escuelas de música y declamación, de agricultura, y de comercio y administración
- 3) Conservatorio de Música, academias y sociedades científicas, artísticas y literarias
- 4) Instituto Patológico Nacional
- 5) Propiedades literarias y artística, agregándose la dramática
- 6) Bibliotecas, museos y antigüedades nacionales
- 7) Estadística escolar
- 8) Administración de los teatros dependientes del gobierno federal y fomento de los espectáculos públicos
- 9) Fomento de artes y ciencias. Exposiciones de obras y artes, congresos científicos o artísticos.

Se suprimen las funciones de observancia del precepto de enseñanza primaria obligatoria, laica y gratuita, y lo relativo a títulos profesionales.

Este arreglo organizativo de la administración interna durante el régimen porfirista, que no es otra cosa que el resultado del desarrollo histórico precedente, se mantuvo sustancialmente hasta 1917 y, como una interesante paradoja que debemos señalar, ésta misma sirvió como base a la organización de la administración pública para Venustiano Carranza

⁴⁰ Los cambios en la administración interna son perceptibles en una obra usada como libro de texto en 1895: *Derecho administrativo*, de Manuel Cruzado, México, Antigua Imprenta de Eduardo Murgía, 1895.

⁴¹ Decreto de mayo 19 de 1905, por el cual se establece la Secretaría del Despacho de Instrucción Pública y Bellas Artes. *México a través de los informes presidenciales: la administración pública*. Op. cit., tomo 5, volumen II, pp.183-184.

en 1913 y Victoriano Huerta en 1914, cuando ambos combatían durante la Revolución iniciada en 1910.

La administración interna durante la etapa armada de la Revolución

Victoriano Huerta adopta plenamente la administración pública porfiriana, invocando la ley de 1891, pero realizando algunas adiciones que conviene analizar, ya que dos de ellas aún tienen eco en nuestros días. Una fue la conversión de la Secretaría de Fomento en Secretaría de Agricultura y Colonización; la otra, la creación de la Secretaría de Industria y Comercio. Huerta aclara que los negocios de las secretarías de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia y Guerra y Marina –que realizan funciones de soberanía–, así como los de las secretarías de Instrucción Pública y Bellas Artes y la de Comunicaciones y Obras Públicas –propias de la administración interna–, eran los mismos consignados en la ley del 13 de mayo de 1891 y la de mayo 16 de 1905. Así pues, no consignaremos aquí las funciones de las dos últimas, ni las de la Secretaría de Hacienda, cuyos negocios sufrieron modificaciones; nos ceñiremos a las dependencias de la administración interna que tuvieron alteraciones.⁴²

La nueva Secretaría de Industria y Comercio nació de la antigua Secretaría de Fomento, de la cual heredó las siguientes funciones:

1. Industria
2. Comercio
3. Minería
4. Propiedad mercantil e industrial
5. Privilegios exclusivos; se le agregó además: marcas de fábricas y patentes, e inventores y perfeccionadores
6. Pesas y medidas
7. Operaciones geográficas, meteorológicas y astronómicas
8. Observatorios
9. Cartografía, viajes y exploraciones científicas
10. Estadística general.

Sus competencias agregaron las siguientes actividades:

11. Cámaras mercantiles, lonjas y corredores
12. Trabajo comercial, minero, industrial o fabril
13. Estudios, instituciones y congresos relativos al mejoramiento de la condición de los obreros
14. Viajes de exploración científica de carácter comercial, industrial o económico fabril
15. Cartografía general.

⁴² Decreto que reforma la ley de 13 de mayo de 1891, que distribuye los ramos de la administración pública federal en siete secretarías de Estado. *Ibid*, pp. 267-269.

La nueva Secretaría amplía su injerencia en las materias de la industria y el comercio, como lo indica su nueva denominación, pero agrega una materia de gran importancia la administración de la vida social, ya considerada antes por Francisco I. Madero:⁴³ el trabajo.

También de la Secretaría de Fomento nació otra dependencia: la Secretaría de Agricultura y Colonización, misma que, de las antiguas funciones de Fomento, heredó la agricultura, la colonización, los terrenos baldíos y las operaciones meteorológicas. Pero su campo de competencia se ensanchó notablemente:

1. Tierras
2. Aguas
3. Bosques
4. Ganadería, avicultura y apicultura
5. Caza
6. Pesca
7. Colonización
8. Caja de préstamos para obras de irrigación y fomento de la agricultura; instituciones de crédito rural, salvo las que se relacionen con el crédito público
9. Institutos de parasitología y profilaxis
10. Observatorios meteorológicos
11. Escuelas agrícolas
12. Estaciones agrícolas experimentales y viveros de propagación
13. Depósitos de guano, fosfatos y nitratos
14. Cartografía agrícola
15. Estadística agrícola
16. Propaganda e información agrícola
17. Viajes y exploraciones científicas relacionadas con la agricultura
18. Exposiciones de maquinaria e implementos agrícolas, así como de abonos y productos de la agricultura.

Esta desmenuzada relación de funciones muestra las especificidades que estaba exigiendo ya, en este tiempo, la necesidad de una dependencia centralizada dedicada, específicamente, a la agricultura, pues la colonización parece ocupar un segundo lugar.

Por su parte, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, expidió un decreto en 1913 por medio del cual organizaba a la administración pública sujeta a esta fuerza armada.⁴⁴ En lo general, la

⁴³ Decreto de diciembre 18 de 1911, que establece una oficina denominada Departamento del Trabajo; *Ibid*, p. 239. Este nuevo Departamento había sido situado dentro de la Secretaría de Fomento, según idea original de Madero, motivo por el cual el proyecto del gobierno golpista de Huerta no tuvo sino que oficializar lo que era un hecho.

⁴⁴ Decreto de diciembre 13 de 1913, por el cual se crean ocho secretarías de Estado adscritas a la Primera Jefatura del Ejército Constitucionalista. *Ibid*, pp. 323-326.

organización de la administración pública está calcada de la porfiriana, según leyes de 1891 y 1905, lo que incluye a las dependencias de la administración interna. Por tanto, cabe mencionar las funciones de las secretarías de Instrucción Pública y Bellas Artes, de Fomento, y de Comunicaciones y Obras Públicas, pues corresponden exactamente a las de 1891 y 1905. Las novedades emanadas de los proyectos administrativos carrancistas las encontraremos en las dos primeras leyes de secretarías de Estado, de abril y diciembre de 1917, que enseguida analizaremos.

Cuarta etapa: 1917-1940

La administración interna en abril de 1917

La Constitución de 1917 trajo grandes novedades, entre otras: la primera Ley de Secretarías de Estado, los departamentos administrativos, la supresión de la Secretaría de Justicia. La primera Ley de Secretarías, la de abril, fue transitoria y sólo trató de adecuar la administración pública a los complejos tiempos revolucionarios, cuando se gestó la Constitución de 1917. Por consiguiente, conserva mucho del pasado, y al mismo tiempo, incorpora cambios que imperativamente exigían las circunstancias.⁴⁵

Uno de estos cambios era la supresión de la Secretaría de Gobernación, acremente criticada durante los debates del Constituyente, así como por el propio Venustiano Carranza⁴⁶. Así, recordando épocas pasadas, Gobernación se fusionó a Relaciones Exteriores, creándose, en su lugar, a la nueva Secretaría de Estado.

De las antiguas funciones de la Secretaría de Gobernación la de Estado sólo conservó las relaciones con el Congreso de la Unión, las relaciones con las entidades federativas, algunos vínculos con el Gobierno del Distrito Federal (nombramientos y renunciaciones del Gobernador) y el Diario Oficial. Las amplias tareas de la administración de la salud habían pasado al novísimo Departamento de Salubridad Pública. En este campo, la administración interior había sufrido dos trascendentales modificaciones: la supresión de la secretaría de Gobernación y el establecimiento de una dependencia exclusiva de la administración de la salud.

⁴⁵ *Ley de Secretarías de Estado* de abril 14 de 1917; *Ibid.* pp. 327-330.

⁴⁶ La Secretaría de Gobernación fue criticada fuertemente en el Constituyente del 17. El diputado Jara sostuvo que “en tiempos de la dictadura porfiriana y aun en tiempos del señor Madero, la Secretaría de Gobernación fue, más que otra cosa, un lugar de fermentación de bajas pasiones políticas, un lugar donde se desarrollaba la intriga, un lugar donde se urdían las maquinaciones macabras, todas las maquinaciones liberticidas que puedan existir. Parece que la Secretaría de Gobernación estaba destinada a urdir todos los daños posibles para el funcionamiento de las instituciones nacionales”. El Congreso Constituyente de 1917: Diario de Debates, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, edición facsímil. Tomo 11, p. 634.

Por su parte, el Departamento de Salubridad asume las siguientes actividades:

- 1) Legislación sanitaria de la República
- 2) Policía sanitaria de los puertos, costas y fronteras
- 3) Medidas contra las enfermedades epidémicas y prevención de las propagación de enfermedades contagiosas
- 4) Preparación de vacunas y sueros preventivos o curativos
- 5) Vigilancia sobre ventas y uso de sustancias venenosas
- 6) Inspección sobre sustancias alimenticias, drogas y demás artículos puestos a la circulación
- 7) Congresos sanitarios.

La administración de la salud es centralizada y puesta a cargo de una nueva dependencia administrativa, novedosa por su reciente aparición y por la originalidad de su concepción.⁴⁷

La Secretaría de Fomento creada por la Revolución de 1910 será distinta a la formada originalmente en 1853 y aun a la que existía en los tiempos porfirianos, pues, habiéndose creado la Secretaría de Industria y Comercio, más la permanencia de la Secretaría de Comunicaciones, conservaba dos ramas básicas: agricultura y conexos, y colonización.

Desde este modo, las funciones de la Secretaría de Fomento, en abril de 1917, eran las siguientes:

1. Colonización, inmigración y fundación de pueblos
2. Materia agraria, tierras de pueblos, dotación de tierras a los pueblos y fraccionamiento de latifundios
3. Terrenos baldíos
4. Terrenos nacionales y nacionalizados
5. Bosques y productos vegetales de los terrenos nacionales
6. Fomento, conservación y explotación de las riquezas forestales en el territorio nacional
7. Aguas de jurisdicción federal
8. Concesiones y vigilancia para el aprovechamiento de las aguas federales
9. Obras de irrigación de tierras y desecación de lagunas
10. Caza, pesca y piscicultura
11. Agricultura, avicultura y apicultura
12. Escuela de Agricultura
13. Escuelas de prácticas agrícolas
14. Establecimientos para la propagación de semillas, plantas forrajeras, industriales y medicinales, árboles frutales y forestales

⁴⁷ Originalmente, dentro de los debates del Constituyente del 17, se había concebido la idea de crear cuatro departamentos: de Instrucción Pública, de Telégrafos y Correos, del Trabajo y de Salubridad Pública.

15. Estaciones experimentales
16. Cámaras y asociaciones agrícolas, ganaderas y similares
17. Estudios geográficos, meteorológicos y astronómicos
18. Explotación y estudio de la fauna y flora de la República
19. Trabajos geográficos y geodésicos para el catastro, y formación de la carta de la República
20. Propaganda y exposiciones agrícolas, ganaderas, floresta y forestales
21. Observatorios astronómicos y meteorológicos
22. Viajes y exploraciones científicas
23. Censo
24. Estadística general
25. Gran registro de la propiedad.

La naturaleza misma de la Secretaría de Fomento se explica a través de la Revolución de 1910, porque buena parte de los intereses de la lucha se encuentra en la tierra y todo lo que ésta implica: reforma agraria, fraccionamiento de latifundios, repartición de tierra, colonización y formación de nuevos poblados, uso del agua federal, irrigación, extensión agrícola, dominio estatal del suelo y múltiples asuntos más. La Secretaría de Fomento tenía, pues, un nuevo carácter, el de reivindicador de las grandes causas de la Revolución de 1910.

Por cuanto la Secretaría de Comunicaciones, no tenía ya el ramo de Obras Públicas y se circunscribía a la materia de su denominación, pero desde todos aquellos ángulos que el progreso tecnológico de entonces posibilitaba:

1. Costas, puertos y vías navegables
2. Ferrocarriles
3. Puentes, calzadas y canales construidos por concesión federal o a expensas de la federación
4. Caminos carreteros nacionales
5. Obras de los puertos
6. Faros
7. Monumentos públicos y obras de utilidad y ornato costeados por la federación
8. Monumentos arqueológicos e históricos
9. Conserjerías y obras en el Palacio Nacional y en el de Chapultepec
10. Marina mercante
11. Construcción del Teatro Nacional y del Palacio Legislativo
12. Límites de la República
13. Límites de los estados
14. Correos: correos interiores
15. Unión Postal Universal
16. Subvenciones a vapores y ferrocarriles para verificar transporte de correspondencia

17. Giros postales en el interior de la República
18. Giros postales internacionales
19. Telégrafos: telégrafos federales
20. Concesiones para establecer líneas telegráficas y telefónicas particulares, y vigilancia sobre ellas; vigilancia de las líneas telegráficas y telefónicas de los ferrocarriles
21. Radiotelegrafía
22. Concesiones para establecer estaciones inalámbricas y vigilancia sobre ellas
23. Correspondencia con otras naciones para intercambio de mensajes y señales en las estaciones inalámbricas
24. Cables
25. Contratos con compañías telegráficas y cablegráficas internacionales
26. Giros telegráficos.

La formación de la Secretaría de Comunicaciones significaba, desde 1824, el paso más específico y especializado dentro de la administración interna, merced al influjo del progreso tecnológico del país en esta materia.

La Secretaría de Industria y Comercio fue modelada, básicamente, sobre la precedente, formada por Victoriano Huerta, según se podrá constatar enseguida:

1. Comercio
2. Industrias en general
3. Cámaras y asociaciones industriales y comerciales
4. Enseñanza y propaganda industrial
5. Estudios y exploraciones geológicas
6. Minería
7. Concesiones y explotaciones mineras
8. Petróleo y combustibles minerales
9. Concesiones y explotaciones petroleras
10. Propiedad mercantil e industrial
11. Privilegios exclusivos
12. Trabajo
13. Asociaciones obreras
14. Dirección General del Trabajo y Cuestiones Obreras
15. Emigración
16. Sociedades anónimas
17. Sociedades de seguros
18. Lonjas y corredores
19. Exposiciones nacionales e internacionales
20. Estadística comercial, fabril y minera
21. Dirección General de Pesas y Medidas.

Tal como se puede apreciar, varias funciones de la antigua Secretaría de Industria y Comercio huertista están presentes en la equivalente, formada por la Revolución: industria, comercio, minería, propiedad mercantil e industrial, cámaras mercantiles, lonjas y corredores, trabajo y asociaciones obreras, más otras actividades que se remontan a la antigua Secretaría de Fomento. Hay novedades que conviene resaltar, como la creación de la Dirección General del Trabajo y Cuestiones Obreras, nacida del antiguo Departamento del Trabajo maderista, y la incorporación de las sociedades anónimas y las de seguros.

Finalmente, el Departamento Universitario y de Bellas Artes, sucedáneo de la extinta Secretaría de Instrucción Pública porfiriana, conservó las funciones generales de ésta, si bien algunas desaparecieron u otras más se agregaron:

1. Escuelas dependientes de la Universidad Nacional y demás establecimientos docentes o de investigación científica que se creen en lo sucesivo
2. Escuelas de Bellas Artes, Música y Declamación, de Artes Gráficas, de Archiveros y Bibliotecas
3. Propiedades literaria, artística y dramática
4. Bibliotecas, museos y antigüedades nacionales
5. Fomento de artes y ciencias
6. Exposiciones de obras y artes
7. Congresos científicos o artísticos
8. Extensión universitaria.

La mayor parte de sus competencias proceden de la antigua Secretaría de Instrucción Pública: escuelas de Bellas Artes, de Música y Declamación, a las que se agregan las de Artes Gráficas y la de Archiveros y Bibliotecas, que sustituyen a la de Comercio y Administración; las propiedades literarias, artística y dramática; las bibliotecas, museos y antigüedades nacionales, así como el fomento de artes y ciencias; las exposiciones de obras y artes, y los congresos científicos o artísticos. Todas materias antaño a cargo de la suprimida Secretaría mencionada. La gran novedad es la incorporación de la Universidad Nacional, con todas sus dependencias, más la extensión universitaria.

La administración interna en diciembre de 1917

Son varios los cambios en la administración interna en diciembre de 1917.⁴⁸ Uno, muy importante, es la resurrección de la Secretaría de Gobernación (y la de Relaciones Exteriores); otros, el agregado de la materia del

⁴⁸ Ley de Secretarías de Estado de diciembre 31 de 1917, *México a través de los informes presidenciales: la administración pública. Ibid.* Tomo 5, volumen II, pp. 417-423.

trabajo a la denominación de la Secretaría de Industria y Comercio, y el de Agricultura a la de Fomento. Comencemos con ésta:

Secretaría de Agricultura y Fomento:

1. Colonización, inmigración y fundación de pueblos
2. Materia agraria, tierras de pueblos, dotación de tierras a los pueblos y fraccionamiento de latifundios
3. Terrenos baldíos
4. Terrenos nacionales y nacionalizados
5. Bosques y productos vegetales de los terrenos nacionales
6. Fomento, conservación y explotación de las riquezas forestales en el territorio nacional
7. Aguas de jurisdicción federal
8. Concesiones y vigilancia para el aprovechamiento de las aguas federales
9. Obras de irrigación de tierras y desecación de lagunas. Inspección de las obras para la fuerza motriz durante construcción
10. Caza, pesca y piscicultura
11. Agricultura, avicultura y apicultura
12. Escuela de Agricultura y Escuela Veterinaria
13. Escuelas prácticas agrícolas
14. Establecimientos para la propagación de semillas, plantas forrajeras, industriales y medicinales, árboles frutales y forestales
15. Estaciones experimentales
16. Cámaras y asociaciones agrícolas, ganaderas y similares
17. Estudios geográficos, meteorológicos y astronómicos
18. Explotación y estudio de la fauna y flora de la República
19. Trabajos geográficos y geodésicos para el catastro y formación de la carta de la República
20. Propaganda y exposiciones agrícolas, ganaderas, floresta y forestales; *Estudios y exploraciones de la flora y fauna de la República*
21. Observatorios astronómicos y meteorológicos
22. Viajes y exploraciones científicas
23. Censo
24. Estadística general
25. Gran registro de la propiedad.

Dirección Etnográfica:

Estudio de las razas aborígenes

Exploraciones arqueológicas

Conservación de monumentos arqueológicos

Límites de la República y de los Estados Crédito rural

Congresos agrícolas

Exposiciones agrícolas permanentes

*Dirección de Estudios Biológicos
Museos de Historia Natural.*

Las materias agregadas (en cursivas) son importantes, comenzando por la formación de dos nuevas direcciones generales, una Etnográfica, otra de Estudios Biológicos, además de la incorporación de los museos de historia natural. Se asume la tradicional materia de las antigüedades –antaño a cargo de la Secretaría de Comunicaciones–, ahora con la denominación de monumentos arqueológicos, y se extienden aún más las diversas materias agrícolas.

La Secretaría de Comunicaciones, ahora nuevamente de Obras Públicas, como en los tiempos porfirianos, asume esta materia y conserva sus múltiples ramos relativos a las comunicaciones. Como ya se mencionó, la materia arqueológica pasó a la Secretaría de Agricultura y Fomento. Las funciones de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas son las siguientes:

1. Costas, puertos y vías navegables
2. Ferrocarriles
3. Puentes, calzadas y canales construidos por concesión federal o a expensas de la federación
4. Caminos carreteros nacionales
5. Obras de los puertos
6. Faros
7. Monumentos públicos y obras de utilidad y ornato costeados por la federación
8. Vías navegables
9. Monumentos arqueológicos e históricos
10. Conserjerías y obras en el Palacio Nacional y en el de Chapultepec
11. Marina mercante
12. Construcción del Teatro Nacional y Palacio Legislativo
13. Límites de la República
14. Límites de los estados
15. Correos: correos interiores
16. Unión Postal Universal
17. Subvenciones a vapores y ferrocarriles para verificar transporte de correspondencia
18. Giros postales en el interior de la República
19. Giros postales internacionales
20. Telégrafos: telégrafos y teléfonos federales
21. Concesiones para establecer líneas telegráficas y telefónicas particulares, y vigilancia sobre ellas, vigilancia de líneas telegráficas y telefónicas de los ferrocarriles
22. Radiotelegrafía y radiotelefonía

23. Concesiones para establecer estaciones inalámbricas y vigilancia sobre ellas
24. Correspondencia con otras naciones para intercambio de mensajes y señales en las estaciones inalámbricas
25. Cables
26. Contratos o compañías telegráficas y cablegráficas internacionales
27. Giros telegráficos.

Las funciones de esta Secretaría tienden a abarcar cabalmente las materias que le incumben, pero al mismo tiempo existe la propensión a especializar y precisar cada actividad

La Secretaría de Industria y Comercio, como la precedente, aparece muy claramente definida por las materias que le incumben. Unas fueron establecidas en abril del 17 y aún antes, y constituyen la acumulación de la herencia histórica que se remonta al antiguo Ministerio de Fomento:

1. Comercio
2. Industria en general, con excepción de las de carácter agrícola
3. Cámaras y asociaciones industriales y comerciales
4. Enseñanza y propaganda industrial
5. Estudios y exploraciones mineras
6. Minería
7. Concesiones y explotaciones mineras
8. Petróleo y combustibles minerales
9. Concesiones y explotaciones petroleras
10. Propiedad mercantil e industrial
11. Privilegios exclusivos
12. Sociedades de seguros
13. Lonjas y corredores
14. Exposiciones nacionales e internacionales
15. Estadística comercial, fabril y minera.

Otras son de nuevo cuño y nacimiento en diciembre:

Concesiones para la explotación de guano; nitratos, potasa y demás fertilizantes
Huelgas
Cámaras y asociaciones obreras
Instituto Geológico
Escuela Superior de Comercio y Administración
Inspección de subsistencias.

Desaparece la materia del trabajo, asociaciones obreras y lo relativo a la Dirección General del Trabajo y Cuestiones Obreras, y la Dirección General de Pesas y Medidas, así como emigración y las sociedades anónimas.

Cambios y continuidad se enlazan en la breve vida de la Secretaría de Industria y Trabajo.

El Departamento Universitario y de Bellas Artes permaneció tal cual, y sólo se precisaron las escuelas universitarias bajo su administración, más la de Estomatología y la Dirección General de Bellas Artes. Sus funciones eran:

- 1) Escuelas dependientes de la Universidad Nacional: *Escuela de Jurisprudencia*, *Escuela de Medicina*, *Escuela de Ingenieros*, *Facultad de Ciencias Químicas*, y demás establecimientos docentes o de investigación científica que se creen en lo sucesivo

Dirección General de Bellas Artes

- 2) Escuelas de Bellas Artes, Música y Declamación, de Artes Gráficas, de Archiveros y Bibliotecas
- 3) Propiedades literaria, artística y dramática
- 4) Bibliotecas, museos y antigüedades nacionales
- 5) Fomento de artes y ciencias
- 6) Exposiciones de obras de arte
- 7) Congresos científicos o artísticos
- 8) Extensión universitaria
Escuela de Estomatología.

Como la Secretaría precedente, el Departamento Universitario y de Bellas Artes también condensa en sus actividades la continuidad y el cambio, el pasado y el presente, proceso de confusión en el que se recuerda a la antigua Secretaría de Instrucción Pública.

El Departamento de Salubridad Pública no tuvo cambios, salvo la agregación del combate al alcoholismo; así, sus responsabilidades continuaron como antaño:

- 1) Legislación sanitaria de la República
- 2) Policía sanitaria de los puertos, costas y fronteras
- 3) Medidas contra las enfermedades epidémicas y prevención de la propagación de enfermedades contagiosas
- 4) Preparación de vacunas y sueros preventivos o curativos
- 5) Vigilancia sobre ventas y uso de sustancias venenosas
- 6) Inspección sobre sustancias alimenticias, drogas y demás artículos puestos a la circulación
- 7) Congresos sanitarios
Medidas contra el alcoholismo.

Finalmente, la resucitada Secretaría de Gobernación, a pesar de los argumentos que la hicieron desaparecer en abril, renace en diciembre del

17 y, precisamente, sobre el patrón histórico que le dio vida. Por tanto, recupera funciones tradicionales, más aquellas otras que le da la nueva Ley de Secretarías; las primeras son las siguientes:

- 1) Nombramientos y renunciaciones de los secretarios del Despacho, de los directores de los departamentos y de los gobernadores del Distrito y Territorios federales
- 2) Medidas administrativas para la observancia de la Constitución
- 3) Reformas constitucionales
- 4) Elecciones generales
- 5) Relaciones con el Congreso de la Unión
- 6) Derechos del hombre y del ciudadano
- 7) Relaciones con los estados
- 8) *Diario Oficial*.

Las nuevas funciones son éstas:

Legalización de firmas de funcionarios federales y gobernadores
Decretos, leyes orgánicas y códigos federales
Códigos para el Distrito y territorios federales
Expropiación por causa de utilidad pública
Reos federales, amnistías, indultos, conmutación de penas por delitos del orden federal
Colonias penales para reos federales
Beneficencia privada
Relaciones con los montes de piedad
Migración
Archivo General
Boletín Judicial.

Tanto la *Ley de Secretarías* de abril, como la de diciembre de 1917, que recogieron en su contenido los progresos previos de la administración interna en México, han sido el esquema básico de desarrollo hasta la época de Cárdenas, así como hasta nuestros días. Por consiguiente, omitiremos hacer una relación exhaustiva de los cometidos de cada secretaría o departamento, conformándonos con referirnos sólo a los cambios ocurridos en sus competencias.

La administración interna de Carranza a Cárdenas

La *Ley de Secretarías de Estado* de diciembre de 1917 estuvo vigente hasta 1934 y básicamente permaneció intacta, a excepción de dos notables cambios: el establecimiento de la Secretaría de Educación Pública en 1921, sustituyendo al Departamento Universitario y de Bellas Artes, y el del Departamento de Estadística en 1923, ambos durante el gobierno de Álvaro Obregón.

El campo de trabajo de la Secretaría de Educación Pública comprendía:

- 1) Escuelas dependientes de la Universidad Nacional: *Escuela de Jurisprudencia, Escuela de Medicina, Escuela de Ingenieros, Facultad de Ciencias Químicas* y demás establecimientos docentes o de investigación científica que se creen en los sucesivo
Dirección General de Bellas Artes
- 2) Escuelas de Bellas Artes, Música y Declamación, de Artes Gráficas, de Archiveros y Bibliotecas
- 3) Propiedades literaria, artística y dramática
- 4) Bibliotecas, museos y antigüedades nacionales
- 5) Fomento de artes y ciencias
- 6) Exposiciones de obras de arte
- 7) Congresos científicos o artísticos
- 8) Extensión universitaria
Escuela de Estomatología.

La Secretaría de Educación Pública básicamente mantiene las funciones del Departamento Universitario, pero ampliadas y acrecentadas con nuevos cometidos. Ahora se precisan las diversas instituciones de la administración de la vida intelectual que dependen de ella: la Universidad Nacional, la Escuela Nacional de Comercio y Administración, el Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología, el Conservatorio de Música, la Academia Nacional de Bellas Artes, Museos de Arte e Historia, y los Conservatorios de Música. También se relacionan sus departamentos: Escolar, de Educación y Cultura para la Raza Indígena, y de Bellas Artes. Del antiguo Departamento Universitario conserva la extensión universitaria y el fomento del arte, las exposiciones artísticas y las ciencias, pero se adiciona la divulgación cultural por medio de conferencias, teatro, conciertos y música. Le toca también la inspección de los monumentos artísticos e históricos y el fomento del teatro. La gran novedad es que la nueva Secretaría se encarga directamente de la educación primaria y normal, así como los jardines de niños y las secundarias en el Distrito y Territorios federales. En contraste con la antigua Secretaría de Instrucción Pública y de Bellas Artes, que sólo tenía injerencia en el Distrito y Territorios Federales, la nueva Secretaría tiene cobertura nacional.⁴⁹

La otra novedad fue el importante Departamento de la Estadística Nacional,⁵⁰ cuyas funciones eran éstas:

- 1) Formar la estadística nacional
- 2) Elaborar censos y aprovechar los datos catastrales como elementos de la estadística

⁴⁹ Decreto de octubre 3 de 1921, que establece a la Secretaría de Educación Pública. *Ibid*, tomo 5, volumen III, pp. 83-84.

⁵⁰ Decreto de enero 8 de 1923, que crea el Departamento de la Estadística Nacional. *Ibid*, pp. 85-93.

- 3) Elaborar el censo de la Nación
- 4) Compilar datos sobre propiedad urbana, rústica y minera
- 5) Elaborar el censo agrícola
- 6) Elaborar el censo industrial
- 7) Movimiento migratorio del país
- 8) Movimiento obrero
- 9) Compilar datos sobre: territorio, población, agricultura, minería, industria, agricultura, comercio, instituciones de crédito, comunicaciones, instrucción, vida moral y vida social.⁵¹

La tercera *Ley de Secretarías* aparece en 1934; ahí siguen plasmadas las conocidas instituciones centralizadas de la administración interna: las secretarías de Agricultura y Fomento, la de Comunicaciones y Obras Públicas, la de Educación Pública y la de la Economía Nacional, que sustituye a la de Industria y Comercio, así como el Departamento de Salubridad Pública. Pero hay dos nuevas instituciones: los departamentos del Trabajo y el Agrario, el primero nacido de la antigua Secretaría de Industria y Comercio, el segundo de la de Agricultura y Fomento.⁵²

Tal como lo hemos apreciado a lo largo de esta exposición, los cambios producidos por el movimiento revolucionario dieron como resultado la formación de un nuevo tipo de sociedad; industrial y urbana, que los propios gobiernos revolucionarios estuvieron empeñados en fortalecer. El crecimiento, diversificación y ampliación de las esferas de vida de la sociedad civil, en buena parte por efecto de la actividad del Estado, de modo que el propio Estado intensificó magnánimamente su actividad y con ello su organismo. Todo lo anterior produjo la creación, entre 1917 y 1940, de múltiples instituciones sociales, políticas, económicas, culturales y administrativas del México contemporáneo. Además de las leyes de secretarías de 1917 y de 1934, que ya mencionamos, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se expidieron otras dos: en 1935 y 1939, una al principio y otra al final de su gobierno.

La ley de 1935 conserva básicamente la organización de la administración interna y de sus instituciones centralizadas: secretarías de la Economía Nacional, de Agricultura y Fomento, de Comunicaciones y Obras Públicas, de Educación Pública, así como los departamentos Agrario, de Salubridad Pública y el de Trabajo. La esfera de acción del Estado crece extraordinariamente y con ella se ensancha, como nunca antes, la administración interna, creándose nuevos departamentos: Forestal y de Caza y Pesca, de Asuntos Indígenas y de Educación Física.⁵³

⁵¹ En 1929 apareció un libro en el que se representa, didácticamente; la situación de la administración interna en esta época: Nicéforo Guerrero, *Apuntes de derecho administrativo* (Guanajuato. Talleres "Agencia de Música").

⁵² *Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal*, de abril 6 de 1934. *Ibid.*, tomo 5, volumen IV, pp. 89-99.

⁵³ *Ley de Secretarías y Departamento de Estado* de diciembre 31 de 1935. *Ibid.*, pp. 201-213.

En 1917 comenzaba a perfilarse la administración de la vida personal, al paso que el régimen capitalista de producción no soslayaba, como una de sus bases, al individualismo. Por su parte, el Estado originalmente circunscribía su actividad concerniente a la población, al aspecto meramente migratorio; pero en 1934 la administración de la vida física individual tendió a desenvolverse en aspectos demográficos, de colonización y de condición civil de los habitantes del país. El Estado asumió plenamente, por medio de la Secretaría de Gobernación, la administración de la migración, la repatriación, la administración interna de la población, los aspectos migratorios de la colonización y lo relativo a la naturalización. La actividad estatal en materia demográfica se amplió a la colonización en 1935, cuando la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Agricultura y Fomento compartieron esta materia, y la primera fue facultada para intervenir en asuntos relativos al turismo.

Por cuanto a la administración de la salud pública, y específicamente a la salubridad— debemos recordar que en 1917 fue establecido el Departamento de Salubridad Pública para encargarse de todo lo incómodo a esta materia. La importancia de esta dependencia fue patente, por lo que en 1934 se ampliaron sus competencias a la higiene industrial, el combate a los vicios sociales que merman la salud, la preservación de la vida y la salud de los trabajadores del campo y la ciudad, la higiene en general en la República y los institutos responsables del cuidado de la higiene. El Estado revolucionario entonces, con un ánimo francamente activo —o intervencionista, según algunas doctrinas económicas—, no dejaba de hacer sentir su presencia ahí donde sabía que estaba el interés público. Así ocurrió que en 1935, el Departamento de Salubridad Pública tomó cartas en la higiene veterinaria, cuando ésta tenía relación con la salud humana a través de los alimentos.⁵⁴

En 1934 el Departamento de Trabajo fue facultado para intervenir en la materia sanitaria, particularmente en lo relativo en la higiene industrial. En junio de 1937 fue establecido el Departamento de Asistencia Social Infantil,⁵⁵ al cual también se le encomendaron tareas sanitarias, particularmente referentes a la higiene prenupcial, prenatal y posnatal, tanto de la madre como del infante, así como la higiene infantil y pre-escolar. Una vez que fue creada la Secretaría de Asistencia Pública en

⁵⁴ De los tres departamentos administrativos creados en abril de 1917: Judicial, Universitario y de Salubridad Pública, es decir, de los tres departamentos primigenios, sólo el último sobrevivió a todos los cambios. Hasta fusionarse con la Secretaría de Asistencia para formar con ella la Secretaría de Salubridad y Asistencia, hoy Secretaría, de Salud. Su vida fue larga, pues abarcó de 1917 a 1940, es decir, fue el departamento administrativo más longevo. Hay dos interesantes testimonios de sus labores: el primero es un documento en forma de memoria, titulado *El Departamento de Salubridad Pública de México*, editado por el propio Departamento en 1930. El otro testimonio es el libro *El gobierno mexicano: su organización y funcionamiento*, de José Mijares Palencia (México, sin editorial, 1936), cuyo capítulo XII está dedicado al examen del Departamento de Salubridad Pública.

⁵⁵ Decreto de junio 30 de 1937, que adiciona la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, creando el Departamento de Asistencia Social Infantil. *Ibid.*, 239-243.

diciembre de este mismo año, las funciones sanitarias del desaparecido Departamento de Asistencia Social Infantil, pasaron a ésta.⁵⁶

La administración de la vida intelectual tuvo un gran desarrollo durante la etapa revolucionaria. Bastaría con que señaláramos la creación de la Secretaría de Educación Pública. Pero vale la pena que nos extendamos algo más, hablando de la actividad administrativa de la propia Secretaría desde 1921, cuando le tocaba el cuidado de los asuntos relativos a la Universidad Nacional, la extensión universitaria, las bibliotecas y la educación de los indígenas. En 1934 sus ramos se extendieron a la educación pre-escolar, primaria, secundaria, normal, técnica, superior, física y artística, e inclusive la educación que la ejercía por medio de la beneficencia privada. En colaboración con la Secretaría de Agricultura y Fomento, también atendía la educación agrícola. Asimismo, tenía la dirección técnica de todas las escuelas dependientes del Estado, a excepción de aquellas otras conducidas por otras dependencias federales.

Por su parte, el Departamento de Asistencia Social Infantil fue facultado para encargarse de la educación urbana, semiurbana y rural, de niños hasta de seis años de edad. Facultad que comprendía a toda la República. Desde 1935 la educación física había sido la tarea del Departamento de Educación Física, el cual, al desaparecer en 1939, cedió sus funciones a la Secretaría de Educación Pública. Del mismo modo, una vez que fue constituida la Secretaría de Asistencia Pública, ésta se hizo cargo de las funciones educativas encomendadas al extinto Departamento de Asistencia Social Infantil.

Con relación a la vida cultural, tan cuidada por los gobiernos revolucionarios desde los tiempos de Carranza, ésta tendió a concentrarse en la Secretaría de Educación Pública, a la que tocaba el cuidado del patrimonio arqueológico, artístico y cultural, así como el teatro, las bellas artes y la música. Estas materias fueron conservadas por esta Secretaría hasta 1940.

Los gobiernos revolucionarios estuvieron empeñados en dar satisfacción a las demandas de las clases populares, pues éstas habían sido en buena medida el origen de la propia Revolución. En este sentido, en contraste con la administración de la vida personal, los gobiernos revolucionarios se preocuparon por desenvolver la vida de las clases populares como clases, es decir, en colectividad, con independencia de la individualidad de sus integrantes. Ello dio origen a varias prácticas administrativas y, por ende, al nacimiento de diversas instituciones, encaminadas a la finalidad mencionada.

⁵⁶ Decreto de diciembre 31 de 1937, que modifica la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, creando la Secretaría de Asistencia Pública. *Ibid.*, pp. 355-357.

Debemos apuntar que una de estas prácticas administrativas consistió en la administración del bienestar social y la administración asistencial. En 1917 no se consideró, ni en abril ni en diciembre, a la administración del bienestar social. Ésta nace, de hecho y de derecho, en 1934, cuando el Departamento del Trabajo –creado en 1932– es facultado para atender tres importantísimas materias: la seguridad social, la previsión social y la seguridad industrial, materias que conservó hasta 1940. Por su parte, la materia del trabajo tuvo también un desarrollo importante. Como lo hemos observado páginas atrás, la materia laboral inspiró la creación de un Departamento del Trabajo en la época de Madero y, en 1917, esta materia era un ramo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, particularmente en lo relativo a huelgas y registro de asociaciones obreras. Con el nacimiento del Departamento del Trabajo, en 1934, éste fue facultado para atender, además de los asuntos mencionados, los contratos de trabajo, prevención de conflictos obrero patronales, mediación en conflictos declarados y encargo de los tribunales de conciliación. En 1935 se le asignó la aplicación de la Ley Federal del Trabajo, así como el registro de las asociaciones patronales, tareas que conservó hasta 1940.

Otro campo de la administración de la vida social, a saber, el de la administración asistencial, que se refiere al cuidado de ciertos aspectos de la condición de clase de las clases populares, también atrajo el cuidado de los gobiernos de la Revolución. Estos aspectos son la asistencia social, la asistencia pública y la readaptación social. La línea divisoria entre la asistencia social y la asistencia pública parece borrosa, pero no lo es tanto, pues la segunda dedica sus empeños a atender a los desvalidos en general, en tanto que la primera se ocupa en atender a grupos especiales de la sociedad. Tal es el caso del Departamento de Asistencia Social Infantil, cuyas tareas se encaminaban a la administración de clínicas prenupciales, prenatales y maternas, las casas de cuna, hogares infantiles y jardín de niños, a proporcionar provisiones de leche, a administrar casas para niños e internados de infantes bajo la tutela del Estado, y finalmente, a la previsión social de niños hasta de seis años de edad. Estas funciones pasaron, en lo general, a la Secretaría de Asistencia Pública, en la cual se fusionaron ambos tipos de asistencia.

La asistencia pública es materia que entraña el cuidado de los menesterosos y necesitados, provenientes de las clases populares, y que con motivo de la aceleración de los procesos industriales de la sociedad mexicana se hizo más amplia, al intensificarse la pauperización. Tradicionalmente la asistencia pública había sido tarea de los gobiernos locales, por lo que en 1939 la Secretaría de Asistencia Pública atendía al Distrito y los territorios federales, aunque mantenía una relación de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas. Esta Secretaría tenía a su cargo la organización, vigilancia y control de los establecimientos de la beneficencia privada. Asimismo, sostenía y administraba hospitales, dispensarios y consultorios de asistencia pública, así como escuelas,

casas para ancianos, hospicios, dormitorios, comedores públicos y centros asistenciales para niños, establecimientos de readaptación profesional y social, y de terapia social. Se dedicaba, en suma, a la atención de la mendicidad, la miseria y el desempleo.

Finalmente, la readaptación social había sido considerada una materia estatal importante desde 1917, cuando a la Secretaría de Gobernación se le encomendó la custodia de reos federales y lo relativo a los indultos y las amnistías. En 1934 se incrementaron sus tareas significativamente, pues se le encomendó la defensa y la prevención social de la delincuencia, los tribunales para menores en el Distrito Federal, las escuelas correccionales, reformatorios, casas de orientación, sanatorios para anormales en el Distrito y territorios federales. También se encargó de las colonias penales y de la dirección técnica de la penitenciaría del Distrito Federal. Estas actividades no variaron mayormente, hasta 1940.

La administración de la vida económica, finalmente, fue para los gobiernos de la Revolución una de las preocupaciones que más atrajo su atención. Durante el periodo aquí estudiado existió un equilibrio en la política económica con respecto al campo y la ciudad, pero con la tendencia a favorecer la industrialización en ambos. El moderno poder económico del Estado se forjó en esta época, pues la moneda, el petróleo, la electricidad, la banca de fomento, los ferrocarriles, la industria “paraestatal” y otros aspectos principalísimos de la economía, pasaron al dominio del Estado, que se amparó en su secular tradición intervencionista, sintetizada en el artículo 27 constitucional. A partir del célebre Ministerio de Fomento, nacido en 1853, y que concentró la actividad económica del Estado, hasta los tiempos de Porfirio Díaz, el Estado mexicano no ha dejado de estar presente hasta en los más recónditos procesos de la vida económica. Ello provocó el nacimiento de dependencias. Comunicaciones y Obras Públicas, Agricultura y Fomento, de la Economía Nacional y otras más, que junto con una variedad de entidades económicas autónomas, han forjado el poderío económico del Estado.

Uno de los especímenes administrativos más interesantes de la vida económica fue, sin duda, el Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México, constituido como tal en 1937. La nueva institución vino a engrosar una amplia lista de departamentos administrativos, a saber: del Trabajo, Agrario, Forestal y de Caza y Pesca, Asuntos Indígenas, Educación Física, Prensa y Publicidad, Asistencia Social Infantil y Ferrocarriles Nacionales de México, todos ellos, salvo el de Prensa y Publicidad, propios de la administración interna.⁵⁷ Las funciones del nuevo Departamento eran

⁵⁷ La obra de Mijares Palencia, antes citada, constituye uno de los mejores testimonios de la administración pública en la época de Cárdenas, obra en la cual, además de examinar a las secretarías de Gobernación, Economía Nacional, Agricultura, y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, y Educación Pública, estudia los siguientes departamentos: Agrario, Forestal y de Caza y Pesca, Asuntos Indígenas, Educación Física y el mencionado de Salubridad Pública.

los ferrocarriles en sí, la política ferrocarrilera, la legislación del ramo, concesiones sobre la materia, administración ferrocarrilera, construcción de vías, líneas férreas de empresas semioficiales, líneas férreas de particulares en su aspecto de servicio público y todas las materias ferrocarrileras antes a cargo de la Secretaría de Comunicaciones.⁵⁸

La política económica del Estado, sin embargo, aunque lo ha llevado a obtener un poderío significativo, ha tenido como finalidad desarrollar un proyecto de capitalismo industrial en gran escala, proyecto en que los gobiernos de la Revolución se comprometieron intensamente. Ciertamente, el proyecto capitalista de los regímenes revolucionarios siguió vías bien distintas a los modelos clásicos, pues la industrialización fue dirigida por el Estado, en tanto que los capitalistas trabajaron bajo su protección. No obstante, se ensayaron otros métodos de producción económica, tales como las empresas obreras, las cooperativas y la producción ejidal, intentándose con ello diversificar las vías de acceso al capitalismo moderno. El resultado, hasta 1940, fue que el Estado se fortaleció extraordinariamente adquiriendo características que algunos politólogos denominaron como capitalismo de Estado, en tanto que otros lo identificaron como bonapartismo y otros más como cesarismo moderno. Una paradoja se dio, a final de cuentas, pues la clase propietaria de los medios de producción demanda ahora un lugar más cómodo en la vida económica y recogimiento de la actividad estatal en la vida productiva, el comercio y las finanzas. Ello dio paso, entre otros factores, a los gobiernos “moderados” de Ávila Camacho y sus sucesores, que se empeñaron entonces en establecer una estrategia de capitalismo clásico en la cual la empresa privada tendría el papel fundamental. Terminaba así la era de los gobiernos revolucionarios y comenzaba la etapa actual, la era de la posrevolución.

Un año antes de dejar el poder, en 1939, Lázaro Cárdenas expidió *la quinta Ley de Secretarías de Estado*, muy similar a la de 1935, pero organizativamente comprimida en el renglón de los departamentos administrativos, entre los cuales habían desaparecido dos relativos a la administración interna: Educación Física, y el Forestal y de Caza y Pesca. La contracción organizativa de la administración centralizada obedeció a imperativos de ahorro federal. Sin embargo, había quedado un valioso legado de acción del Estado en esos campos importantes de la vida civil.⁵⁹

⁵⁸ Decreto de junio 30 de 1937, que adiciona la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, creando el Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México. *Ibid*, pp. 297-99.

⁵⁹ *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* de diciembre 30 de 1939; *Ibid*, pp. 303-316. Una obra posterior al periodo administrativo cardenista, pinta adecuadamente a las instituciones de esta etapa, en especial a las secretarías, según la levantes citada, que son examinadas con gran detenimiento. Nos referimos al libro de Lucio Mendieta y Núñez: *La administración pública en México*. (México, IINAM, 1942). Ver especialmente el capítulo III, donde don Lucio hace el examen de cada secretaría de Estado, precedido o sucedido de interesantes comentarios.

Quinta etapa: 1940–1976

En el largo periodo que va de 1940 a 1976, la administración centralizada se ha regido por dos leyes de Secretarías: 1946 y 1958. Las dos disposiciones fueron reformadas y con ello transformada la administración interna. La organización de la administración interna en 1946⁶⁰ era muy similar a la heredada por Cárdenas, pues subsistían las tradicionales secretarías y departamentos que se remontan al periodo cardenista: Secretaría de Economía (ya no Nacional), Agricultura y Ganadería (se abolía la denominación de fomento, de tan honda raíz histórica), Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, y Trabajo y Previsión Social, así como Departamento Agrario.⁶¹

En 1958 se expidió *la séptima Ley de Secretarías de Estado* y con ella llegan cambios en el seno de la administración Interna. Permanecen dependencias tradicionales, como las secretarías de Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, y Trabajo y Previsión Social. Pero hay nuevas instituciones: la antigua Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, en tanto que el Departamento Agrario se convierte en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Finalmente, fue creado el Departamento de Turismo.⁶²

Durante el periodo posrevolucionario se consolida la ampliación de la actividad del Estado y, por tanto, su organismo; aunque ciertamente la administración de la vida personal tendió a adquirir más importancia que la administración de la vida social. Sin embargo, no se puede soslayar el hecho de que la administración de la vida personal continúa manteniendo una fuerte proyección colectiva, lo que provoca que el Estado siga a cargo de importantes responsabilidades relativas a la población, la salud, la educación y la cultura. No debemos olvidar que el poder del Estado mexicano descansa, en buena medida, en su alianza con las clases populares y que, por tanto, tiene que satisfacer al menos los intereses esenciales de las mismas. Pero el poderío de la burguesía tiende a aumentar, tal como se apreció durante el gobierno de Luis Echeverría, cuanto los capitalistas regiomontanos se enfrentaron al gobierno y, recientemente, en Chihuahua y Sinaloa, lo han hecho contra la presente administración. En todo caso, el individualismo burgués prepondera en

⁶⁰ *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, de diciembre 21 de 1946. Esta disposición fue acompañada, en enero 2 de 1947, por el *Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, el cual precisa las competencias de cada una de las dependencias centralizadas. *Ibid*, p. 587-603.

⁶¹ Dentro del marco histórico de la *Ley de Secretarías*, se encuentra el libro de Roberto Chellet Osante. Aunque fue publicado una década después. La obra se titula: *Organización administrativa y política de la República Mexicana* (México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1955). En ella se examinan las secretarías de la administración interna de entonces.

⁶² *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* de diciembre 24 de 1958. *Ibid*, Tomo 5, volumen V, pp. 155-173.

poder y presencia, en un país donde la vida social no ha perdido todavía gran parte de su vigor.

La administración de la vida personal

Dentro de la administración de la vida física individual, la población ha sido uno de los problemas esenciales del país, pues el desarrollo demográfico se incrementa extraordinariamente, combinando dos factores distintos: la concentración en las grandes ciudades y la dispersión en muchísimas poblaciones de menos de dos mil habitantes. La política poblacional y por tanto la atención de los problemas demográficos sigue adscrita a la Secretaría de Gobernación, en tanto que la colonización también continúa estando en manos de la Secretaría de Agricultura y Fomento, hasta que en 1958, con la creación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, esta función le queda atribuida. Otra novedad importante del año mencionado, fue que la materia turística queda asignada a una institución administrativa *ad hoc*: el Departamento de Turismo. Finalmente, en 1976 se acentúa la atención gubernamental sobre los problemas urbanos, estableciendo una secretaría para darles atención: la de Asentamientos Urbanos y Obras Públicas, hoy transformada en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Tal como se puede observar, permanece a grandes trazos la tradición establecida por los gobiernos revolucionarios en lo referente a la población, aunque se aprecia en el periodo posrevolucionario un proceso de diferenciación y especialización de materias, ya se trate de la colonización, ya lo sea del turismo o alguna otra.

Otra rama de la administración de la vida personal, a saber, la administración de la salud pública, constituye uno de los grandes progresos atribuibles a los gobiernos posrevolucionarios. Durante el periodo de Ávila Camacho se constituye la Secretaría de Salubridad y Asistencia, con la idea de coordinar más adecuadamente las funciones sanitarias y asistenciales, consideradas como responsabilidad principalísima del Estado.⁶³ Pero existe una diversificación de ambas funciones, tal como se puede apreciar en lo referente a la higiene industrial, que se adscribe a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y la higiene escolar a la Secretaría de Educación Pública, hasta que en el gobierno de López Portillo esta última pasa a la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

También la administración de la vida intelectual ha tenido, hasta nuestros días, un enorme desarrollo: la Secretaría de Educación Pública se convierte en la institución más grande de la administración pública mexicana, pues ella ha tenido que atender la educación preescolar, primaria, secundaria, bachillerato, superior, especial y normal; dedicar sus esfuerzos a la

⁶³ Decreto de octubre 18 de 1943, que reforma la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, creando la Secretaría de Salubridad y Asistencia. *Ibid*, pp. 523-24.

impartición de educación profesional, tecnológica, indígena y agropecuaria, en fin, ser la base y fundamento de la vida intelectual del país.

Administración de la vida social

México es un país donde, por efecto de la Revolución de 1910, la relación entre el Estado y las grandes masas de población tiene un gran valor histórico. Esto explica por qué, tal como lo hemos sostenido, la relación entre las clases populares –especialmente el proletariado urbano y campesino– es mutuamente dependiente. La organización del Estado mexicano no sólo supone su alianza con estas clases, sino su participación masiva dentro del Partido Revolucionario Institucional, poderoso instrumento de control político del gobierno. Para que el Estado, fuera de toda consideración altruista, mantenga y aun incremente su poder, tiene necesariamente que garantizar las condiciones de vida de elementos fundamentales en que descansa ese poder, es decir, los obreros y los campesinos. He aquí la razón vital de la administración de la vida social y la ampliación de la actividad estatal en la administración del bienestar social y la administración asistencial.

Dentro del marco de la administración del bienestar social, los programas gubernamentales han tendido a la perpetuación de las condiciones materiales propias de las clases populares, particularmente por medio de la seguridad y la previsión sociales, que tienen una proyección directa con los programas de salud y educación. Se ha puesto el acento en la asistencia social y de aquí han nacido instituciones tales como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, precedida por la tradición establecida por el Departamento del Trabajo.⁶⁴ Ciertamente los logros no son plenamente satisfactorios, aunque no se puede dejar de mencionar que al menos existen las instituciones que intentan satisfacer en lo fundamental a las clases populares.

Por lo que se refiere al trabajo, está bajo el control de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que cuenta con el auxilio de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como con la tutela de las grandes centrales obreras. Las instituciones administrativas mencionadas, han servido fundamentalmente para asegurar una lucha de clases institucionalizada, que han permitido acuerdos entre el capital y el trabajo, y que será necesario meditar sobre las reformas que convengan para darles el peso que están perdiendo.

Con el creciente deterioro de las condiciones de vida de las clases trabajadoras, la administración asistencial se ha convertido en un conjunto de prácticas indispensables para la atención de los depauperados. Pero,

⁶⁴ Decreto de diciembre 31 de 1940, que reforma la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, creando la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. *Ibid*, pp. 433-34.

al mismo tiempo, ese deterioro ha incrementado el valor que tienen las instituciones de asistencia social.

Las clases proletarias, como tales, no disponen en los núcleos familiares con los medios indispensables para atender las necesidades mínimas de la vida, por lo que los niños se han convertido en víctimas directas e inmediatas de esta situación.

Hoy en día la crisis sigue afectando principalmente a las clases más necesitadas y hoy en día, como en los años inmediatos a la Revolución, se hace indispensable fortalecer y aún desarrollar a las instituciones que forman la administración de la vida social.

Administración de la vida económica

La administración de la vida económica, dentro de la cual se han desarrollado varias dependencias centralizadas y multitud de entidades “paraestatales”, constituye otro de los soportes esenciales del Estado y por tanto uno de los elementos básicos del contenido de sus fuerzas interiores. El Estado no sólo es débil o poderoso porque, como entidad de derecho público, sea la expresión oficial de la sociedad civil y pueda, por tener el monopolio de la fuerza física, confiscar o expropiar a la propia sociedad civil. Desde antiguo, el Estado es poderoso por tener su propio patrimonio y estar dotado de tierra, armas, pertrechos, edificios, muebles, máquinas, equipo y, esencialmente, servidores públicos habiendo uso de todos estos medios de fuerza y de administración.

En México, el capitalismo de Estado ha construido donde la burguesía no ha querido, no ha podido o donde no conviene que construya. En buena medida, las empresas públicas han nacido de estas causas. Por esto, el petróleo, la petroquímica, los ferrocarriles, la energía nuclear y la energía eléctrica, el correo, los telégrafos, la acuñación de moneda, la emisión de billetes y el servicio de banca y crédito, están a cargo de entidades “paraestatales”, es decir, a cargo del Estado y ellas se consideran, según lo establece un distinguido especialista en administración pública,⁶⁵ cometidos esenciales del constitucionalismo mexicano. Así, las empresas públicas encargadas de realizar los cometidos esenciales del Estado mexicano se sitúan estratégicamente en el organismo del Estado, pues, aun siendo “paraestatales”, se conciben como inherentes a la condición relacionadas con sus funciones soberanas.

Las entidades que tienen bajo su responsabilidad las áreas estratégicas de la economía mexicana, y que nacieron dentro de los 75 años de Revolución, tales como Petróleos Mexicanos, Banco de México, Nacional Financiera, Ferrocarriles Nacionales de México –todas ellas instituciones

⁶⁵ Ver: Cortiñas-Peláez, estudio preliminar a la obra del autor de este ensayo: *La teoría de la administración pública*. p. XLIV.

creadas durante el periodo revolucionario—, así como la Comisión Nacional de Energía Nuclear y la banca nacional —relativas al periodo pos-revolucionario—, señalan aquello que Cárdenas había definido como la razón de Estado de nuestro país, a saber: que la actividad del Estado sería cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo, Tal es, entonces, la condición del Estado mexicano con referencia a la administración de la vida económica y tal deberá seguir siendo, para seguir en consonancia con su tradición histórica.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Administración Interna

Lo antiguo y lo nuevo en la administración interna

Luego de transitar por el transcurrir histórico de la administración pública mexicana, a través de las secretarías de Estado, llegamos al examen de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente desde el primero de enero de 1977.

La administración interna, tal como se ha desenvuelto de 1977 a 1988, ha sido a la fecha, la síntesis histórica de los desarrollos precedentes y puede ser visualizada como un producto de la continuidad y la renovación. Ha de ser observada como la concibe Alejandro Nieto: “la administración ofrece siempre el aspecto de un gran edificio con alas que, recién edificadas, están desiertas por no ser habitables”.⁶⁶ Prosigue diciendo que la administración se encuentra en perpetua reforma, “administrar es reformar”.

En enero de 1977 la administración interna se asemejaba al edificio imaginado por Alejandro Nieto, pues un ala estaba representada por instituciones legado del pasado, otra a medio edificar con sus instituciones en proceso de construcción y una más por ser habitada con las instituciones recién nacidas, aún en proyecto. Junto a la vetusta Secretaría de Gobernación, estaban las no tan jóvenes secretarías de Comercio, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes y Educación Pública. La Secretaría de Gobernación, originada en el Ministerio de Relaciones Interiores y Exteriores, fue obra del Primer Imperio; la de Agricultura era sucesora del Ministerio de Fomento santanista, lo mismo que la de Comercio, ideada en el gobierno golpista de Huerta; la de Educación Pública, heredera de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, y Comunicaciones, residuo de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, fueron creadas bajo el antiguo régimen porfiriano.

En lo referente al ala a medio edificar, está formada por instituciones recientes, pero cuya vida cubría entonces el tiempo vital transcurrido desde el inicio de la Revolución: Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial,

⁶⁶ *El mito de la administración prusiana*, Universidad de Sevilla, 1962, pp. 12-15.

forjada en los días alemanistas, así como la de Recursos Hidráulicos, fusionada a la de Agricultura; Asentamientos Humanos y Obras Públicas, desprendida del antiguo Ministerio porfiriano de Comunicaciones y Obras Públicas; Salubridad y Asistencia, nacida de la fusión del Departamento de Salubridad, concebido por el Constituyente del 17, y la Secretaría de Asistencia cardenista; Trabajo y Previsión Social, sucedánea del Departamento del Trabajo, nacido en el periodo gubernamental de Abelardo Rodríguez; Reforma Agraria, sucesora del Departamento Agrario, también de la época del Presidente Rodríguez; Secretaría de Turismo, creada por Adolfo López Mateos con el rango de Departamento.

Finalmente, el Departamento de Pesca, hoy Secretaría, está comenzando a ocupar el ala recién terminada.⁶⁷

El cuadro reseñado se mantuvo básicamente igual, con excepción de algunos cambios: la Secretaría de Comercio recuperó el Fomento Industrial, la de Asentamientos Urbanos y Obras Públicas se transformó en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, el Departamento de Pesca se convirtió en Secretaría, y la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial se transformó en Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Ésta es, así la administración interna tal y como es, como un efecto de la combinación del pasado y el presente.

La administración interna a partir de 1977

La administración interna estaba anclada en las tradiciones del pasado, pero caminaba hacia la renovación. La relación entre la continuación y el cambio es variable de una secretaría de Estado a otra. Así, la ancestral Secretaría de Gobernación ha permanecido más o menos inalterada desde 1917 y, particularmente, entre 1958 y 1977 no hubieron modificaciones sustanciales, a excepción de la atribución de la reivindicación de la propiedad de la nación, antaño en manos de la Secretaría del Patrimonio Nacional, así como las funciones relativas a la radio y televisión, otras manejadas por Comunicaciones y Transportes.⁶⁸

La Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial constituyó una revelación para la administración interna. Tal como lo advierten Ruíz Massieu y Lozano Hernández, fue concebida para encargarse de tres materias: régimen dominical del Estado, actividad industrial y fomento industrial. La vieja Secretaría de Comercio, como lo advertimos, dejó la materia industrial, se concentró en todo lo referente al comercio interno y exterior, y adquirió nuevas actividades con referencia a la protección

⁶⁷ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Presidencia de la República, 1977.

⁶⁸ El libro de José Francisco Ruíz Massieu y Wilfrido Lozano Hernández, *La nueva administración pública federal* (México, Tecnos, 1977), es uno de los mejores trabajos sobre la ley aquí estudiada. Ver p. 41. Otro texto recomendable es la obra de Jacinto Faya Viesca, *Administración pública federal* (México, Porrúa, 1979).

del consumidor, garantía del abastecimiento de víveres y aliento a la producción de satisfactores esenciales. Las tradicionales funciones relativas a la agricultura, sumadas a las referentes a la irrigación, se concentraron en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, en tanto que lo referente a las comunicaciones y los transportes, seguían en el área de la Secretaría de su nombre, sin mayor variación.⁶⁹

La población y colonización han sido materias básicas de la administración interna en México, desde 1821. Pero fue hasta hace poco por medio de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que se dio un paso trascendental hacia la ordenación urbana del país. Así, junto con la antigua función de obras públicas, la nueva Secretaría se encarga de formular y conducir la política general de asentamientos humanos, planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional, promover el desarrollo de la comunidad, y formular y conducir los programas de vivienda y urbanismo.

La Secretaría de Educación Pública continuó desarrollando sus vastas tareas educativas, culturales y artísticas, lo mismo que la Secretaría de Salubridad y Asistencia las propias y a la cual se agregó lo relacionado con el cuidado del medio ambiente. La materia del trabajo fue innovada con la agregación de la capacitación laboral y del incremento de la productividad, tal como lo hacen notar Ruiz Massieu y Lozano Hernández, añadiendo que con ello esta dependencia trascendió sus tradicionales actividades relacionadas con la prevención, conciliación y resolución de conflictos obrero-patronales.

La materia agraria no sufrió grandes transformaciones, ni tampoco la Secretaría del ramo, a excepción, como lo hicimos notar, de su conversión de departamento en secretaría. Caso igual es el de la Secretaría de Turismo. La novedad en la administración interna la constituye el Departamento de Pesca, actividad de la vida económica que adquiere mayor relevancia, al tenor de la amplia extensión de los litorales mexicanos, si bien es cierto que los alimentos del mar no han sido accesibles a las clases populares. Todavía, la hoy Secretaría de Pesca, está por cumplir con el propósito que le dio vida.

En el sexenio 1982-1988 la administración interna sufrió modificaciones, tal como lo hemos advertido, pero siguió el patrón establecido en 1977. Uno de los elementos de este patrón consistió en la formación de sectores de actividad dentro de los cuales se agruparon a las secretarías de Estado y, en el marco de competencias de cada una, a las entidades "paraestatales" próximas a cada cual. Uno de estos sectores es el de industria y comercio, en el que operan las Secretarías de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), y de Comercio y Fomento Industrial (SECOFIN).

⁶⁹ Ruiz Massieu y Lozano Hernández., *op. cit.*, p. 53-64.

“Las nuevas atribuciones que la SEMIP ejerce son importantes para el Estado mexicano, por el efecto multiplicador que ejercen en la economía nacional”, ha advertido Ignacio Pichardo Pagaza. La SEMIP realiza dos grandes funciones: las relativas a la administración del patrimonio nacional y las referentes a la energía, las minas y la industria paraestatal. Así, a ésta corresponde la conservación de la propiedad originaria, del dominio público y de uso común, autorizar concesiones sobre su aprovechamiento y levantar el inventario de los recursos no renovables.⁷⁰

Tal como lo explica el autor citado, esta secretaría tiene relación con entidades “paraestatales” que comprenden los más diversos campos de la industria: bienes de capital, minerales, hidrocarburos, química, petroquímica, electricidad, fertilizantes, textil, forestal y otras más. Es, en suma, una secretaría de Estado típica de la moderna administración de la vida económica.

En contraste con la SEMIP, centro básico de la economía de Estado, la SECOFIN se encamina a fomentar el desarrollo industrial privado. Así, asesora a los particulares para que establezcan empresas, fomenta y organiza la producción del arte popular, estimula la formulación de cooperativas de producción, regula y fomenta la inversión extranjera y la transferencia de tecnología. También, como ya lo hicimos notar, tiene injerencia en el abasto de alimentos y, en general, en la materia de comercio.

Con respecto a la agricultura y materias conexas, el centro de la actividad del Estado continúa girando en torno de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y sus funciones siguen siendo esencialmente las mismas que le dieron origen. La Secretaría de Pesca, por su parte, tiene también una relación estrecha con la producción de alimentos, pero, como lo hicimos notar, todavía no ha podido cumplir con el objetivo para el cual se instituyó.

Las comunicaciones y los transportes siguen siendo, desde 1821, una materia básica de la administración interna. La secretaría del ramo no ha variado mayormente sus cometidos, salvo por los agregados que nacen del imperativo del proceso tecnológico, tales como las comunicaciones por satélite.

Por cuanto a la administración de la vida intelectual, ésta continúa orbitando en torno a la Secretaría de Educación Pública, la dependencia centralizada de mayor tamaño de la administración pública toda. La Secretaría

⁷⁰ La interesante obra de Ignacio Pichardo Pagaza, *Introducción a la administración pública de México* (México Instituto Nacional de Administración Pública, dos volúmenes, 1984), constituye el mejor libro sobre la administración pública mexicana relativa al sexenio actual. Ver p. 265.

de Salubridad y Asistencia se ha transformado en la Secretaría de Salud, pero continúa sobre su patrón básico de actividad, lo mismo que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Los asentamientos humanos siguen siendo materia básica de la renovada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, institución que enfrenta, no con mucho éxito, el gran problema de la contaminación ambiental de la ciudad de México y todavía no avanza mayormente en el titánico problema que constituyen los efectos destructivos del sismo de 1985.

Demos fin a este trabajo, examinando la primera de las dependencias centralizadas: la Secretaría de Gobernación, institución administrativa en cuyo seno opera típicamente ese proceso histórico en el que se combina la presencia del pasado con las innovaciones del presente. Parece que su característica de ser imprescindible, inmersa en la dialéctica de materias cedidas y materias adoptadas, la mantiene viva y actuante.



Revista de Administración Pública

INAP

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el proceso de reforma administrativa

Alejandro Carrillo Castro

Podría afirmar categóricamente que la primera Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 inició su gestación a principios de 1965, cuando se creó la Comisión de Administración Pública en la Secretaría de la Presidencia y se designó como Presidente de la misma al Lic. José López Portillo. Buena parte de su contenido obedece a las reflexiones y análisis que el futuro Presidente de la República llevó a cabo de 1965 a 1970, junto con algunos colaboradores que seis años después serían miembros de su gabinete.

El 9 de abril de 1965, por acuerdo verbal del Dr. Emilio Martínez Manautou, Secretario de la Presidencia, se determinó la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) que tendría como objetivos:

1. Dictaminar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización para:
 - a) Coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico del país con justicia social.
 - b) Introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental, que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior.
 - c) Lograr mejor preparación del personal gubernamental, y
2. Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan.

El Lic. José López Portillo había sido designado, a inicios del sexenio del Presidente Gustavo Díaz Ordaz, como Jefe de la Oficina Jurídica Consultiva de la Secretaría de la Presidencia, que hacía las veces también de Oficina Jurídica del Presidente de la República. Transcurrido apenas un mes de su designación, el Secretario Martínez Manautou elevó el nivel de dicha Oficina al de Dirección, a efecto de que, como lo escribe el propio

Lic. José López Portillo en sus memorias, esa oficina pudiera estar “en paralelo con las otras direcciones de la Secretaría de la Presidencia”.¹

El Subsecretario de dicha dependencia era entonces el Lic. Raúl Ortiz Mena, hermano del Secretario de Hacienda, Lic. Antonio Ortiz Mena. Don Raúl entabló en poco tiempo una cercana relación laboral y de amistad con el nuevo Director Jurídico Consultivo. Dejemos que sea el Lic. López Portillo quien narre personalmente como vivió estos hechos:

“Fui también muy bien recibido por el inteligente, culto y discreto Subsecretario, don Raúl Ortiz Mena... Con él conversé muy ampliamente de mis experiencias y de la necesidad de una Reforma Administrativa a fondo, que contemplara la posibilidad de realizar una auténtica planeación democrática y centralizada, con instancias descentralizadas de ejecución y control que no se atropellaran, ni compitieran, invadieran o dejaran vacíos para adecuar un mejor sistema de financiamiento del desarrollo. Me autorizó a realizar estudios al efecto, por lo que me valí del personal de la Dirección para apoyarme inicialmente.... Antes de terminar mi análisis, cuyos avances le mostraba al paciente don Raúl, éste propuso a Martínez Manautou, quien recibió del Presidente el acuerdo favorable, de crear lo que se llamó Comisión de Administración Pública, encargada de elaborar un estudio que pudiera dar base a la Reforma Administrativa. Don Raúl integró la Comisión con Julio Rodolfo Moctezuma, Guillermo Velázquez, Ramírez Limón que delegaba en Gama Muñoz, Emilio Mújica Montoya, Gustavo Martínez Cabañas, Fernando Solana y conmigo, que fungiría como su presidente. Designé secretario a don Carlos Vargas Galindo y auxiliares a Alejandro Carrillo y a Inés Solís.”²

Así fue como empecé a participar en los trabajos de reforma administrativa bajo la dirección del Lic. José López Portillo. Yo trabajaba desde 1964 como pasante en la Oficina Jurídica Consultiva y, como él mismo lo relata, inicié mi colaboración con él en la Comisión de Administración Pública en calidad de analista o auxiliar.

¹ José López Portillo, *Mis Tiempos. Biografía y Testimonio Político*, Tomo I, pp. 312 y 313, Fernández Editores, 1988.

² Julio Rodolfo Moctezuma sería su primer Secretario de Hacienda y Crédito Público, Emilio Mújica Montoya, Secretario de Comunicaciones y Transportes y Fernando Solana, Secretario de Comercio. El Lic. Carlos Vargas Galindo y Alejandro Carrillo Castro fueron designados en 1976 Coordinadores Generales de Asuntos Jurídicos y de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, respectivamente, cargos que ocuparon a lo largo de todo el sexenio del Presidente José López Portillo.

El Lic. José López Portillo continúa diciendo en sus memorias:

“Inicié entonces, en forma personal, la sistematización de mis estudios sobre la Administración Pública Mexicana, apoyándome para ello en gráficas y esquemas de atrevida concepción. Por medio de ellos presentaba yo el desarrollo de la Administración Pública desde 1821 y cómo se había producido la compleja arborescencia, formal y funcional, a través de los cambios constitucionales, leyes orgánicas de Secretarías de Estado, reglamentos, acuerdos, hasta llegar a la entonces vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado [de 1958]”³. (Ver gráfica anexa al final del artículo).

Para la elaboración de esa gráfica el Lic. López Portillo me encargó que personalmente fuera a consultar el ya clásico trabajo de Dublán y Lozano al Archivo General de la Nación, a fin de constatar y ratificar las fechas de creación de las dependencias del Ejecutivo a partir de 1821, y encomendó asimismo al dibujante Mariano Gutiérrez la expresión gráfica de los datos que él personalmente decidió incorporar en dicho trabajo. Cuando se publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública de 1976 y siendo ya Coordinador General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, publicamos esa misma gráfica a colores, pero actualizándola con las reformas contenidas en dicha Ley Orgánica. Desde entonces, el Instituto Nacional de Administración Pública me ha encargado revisar periódicamente dicha gráfica, cuya última versión incorpora las modificaciones a la estructura orgánica del Ejecutivo Federal hasta septiembre del 2015. Las actualizaciones de este trabajo han sido motivo de gran satisfacción, pues constituyen para mí un merecido homenaje a quien tuvo la idea original de presentar gráficamente la génesis y evolución de la Administración Pública Centralizada en nuestro país.⁴

La integración de la CAP resultó ser muy adecuada. Presidida como lo fue por el entonces Director Jurídico Consultivo de la Secretaría de la Presidencia, quien había sido Maestro de Teoría del Estado en la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, tuvo como Secretario al Lic. Carlos Vargas Galindo, entonces Subdirector Jurídico, y contó igualmente con la colaboración de los titulares de dos direcciones clave de la Secretaría de la Presidencia: la de Planeación Sectorial y Regional, a cargo del Lic. Emilio Mújica Montoya; y la de Inversiones Públicas, a cargo de Julio Rodolfo Moctezuma. Se allegó también la experiencia y asesoría del entonces Presidente del Instituto de Administración Pública (IAP), Lic. Gustavo Martínez Cabañas y del Lic. Fernando Solana, igualmente miembro del IAP y primer egresado de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM.

³ José López Portillo, *Mis Tiempos... op. cit.*, p. 313.

⁴ Gráfica *Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), septiembre 2015.

Quienes ya laborábamos en la Oficina Jurídica Consultiva, como era el caso de Gustavo Carvajal,⁵ Gloria Brasdefer, Inés Solís y yo, fuimos incorporados a los trabajos de la CAP como analistas. Dos años después, a inicios de 1968, a propuesta del Lic. José López Portillo fui designado Secretario Técnico de dicha Comisión, y posteriormente se incorporaron también el Lic. Carlos Tello Macías⁶ y el Lic. Bernardo Sepúlveda Amor, entre otros. Ello me permitió ser testigo de primera mano de la forma en que el entonces Presidente de la CAP personalmente se ocupó de realizar los análisis y diagnósticos del funcionamiento de la administración pública que le permitirían elaborar la iniciativa de la primera Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ya como Presidente Electo de México.

Desde esa época llamó poderosamente la atención del Lic. José López Portillo la existencia de un problema de duplicidad, traslape y en ocasiones interferencia de funciones entre tres dependencias directas del Ejecutivo como lo eran: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Presidencia y la del Patrimonio Nacional, estas dos últimas creadas en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. El Lic. López Portillo solía llamar a la interacción de estas tres dependencias el “Triángulo de la Eficiencia Administrativa” que, de haber operado de manera coordinada, habría sido muy útil para la realización eficaz y eficiente de las tareas de la administración pública federal en su conjunto, pero que cuando se deformaba, lo cual era bastante frecuente desde 1958, generaba serios problemas de coordinación al resto de la administración pública.

El propio José López Portillo lo recuerda de la manera siguiente:

“Presentaba la concepción racional de la Ley de Secretarías fundada en un juego triangular equilibrado entre las Secretarías de la Presidencia, (Planeación), Hacienda, (Financiamiento) y Patrimonio (Control), en lo que llamaba: “triángulo de la eficiencia administrativa”, que en la realidad no se cumplía y se deformaba hasta aplastarse e inhibir la función pública, en una maraña real de relaciones determinadas por leyes, reglamentos, acuerdos, usos, vicios y abusos.”⁷

¿Quién habría de imaginar en aquel entonces que el grave problema de coordinación detectado merced al análisis documental realizado por el Presidente de la CAP sería objeto, tiempo después, de su constatación directa en la práctica, ya que en 1959 José López Portillo sería designado Subsecretario de la Secretaría de la Presidencia, y a inicios del siguiente sexenio, Subsecretario de la Secretaría del Patrimonio Nacional y, lo más

⁵ Carvajal, fue Presidente del PRI y luego Secretario de la Reforma Agraria durante el sexenio de José López Portillo.

⁶ Designado Secretario de Programación y Presupuesto al inicio del período presidencial de José López Portillo.

⁷ José López Portillo, *Mis Tiempos... op. cit.*, p. 313.

difícil de haber podido imaginar en aquel momento, habría de ocupar el cargo de Secretario de Hacienda y Crédito Público a finales de la presidencia de Luis Echeverría, vivenciando así los tres vértices de aquel famoso “triángulo de la eficiencia”?

Los primeros resultados del análisis realizado por la CAP bajo la Presidencia de José López Portillo fueron recogidos en el documento que se conoce como “Informe sobre la Reforma de la Administración Pública” o más comúnmente “Informe de la CAP”, terminado en 1967. Como ya mencioné, en dicho documento se encontraban ya expuestas muchas de las ideas que servirían de base, diez años después, para la elaboración de la iniciativa de la primera Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.

En el Informe de la CAP se recomendaba ya la necesidad de vincular la planeación del desarrollo económico y social del país con la formulación del presupuesto de egresos. En ese documento se señalaba que:

“...la estructura y el funcionamiento de la administración pública no satisfacen aún las necesidades de la planeación integral. Será necesario –y este es precisamente el principal objeto de la Comisión de Administración Pública– ir haciendo las modificaciones necesarias para convertir al sector público en un instrumento, cada vez más eficaz, del desarrollo económico y social del país.”

“En la medida en que en México no ha existido hasta hoy una planeación del desarrollo, los presupuestos se han manejado, obviamente, al margen de la planeación. Hoy se cuenta con organismos para la planeación (la Secretaría de la Presidencia y la Comisión Intersecretarial) cada vez más experimentados e integrados a la realidad del aparato administrativo mexicano. Es, pues, necesario poner énfasis en la conveniencia de usar al presupuesto no sólo como un instrumento de control contable, sino como uno de los instrumentos principales de la planeación económica y social del país”.

“La transformación de los sistemas presupuestales en uso se hará paulatinamente. No se trata de que el presupuesto deje de cumplir las funciones que hasta hoy ha satisfecho, sino de que sirva, además, para las funciones nuevas que requiere la planeación”.

“Como instrumento contable de la política económica de la nación, el presupuesto ha cumplido con éxito hasta ahora, sus funciones. Durante años, la Secretaría de Hacienda y Crédito

Pública ha ido perfeccionando sus sistemas y los ha aplicado cada vez con mayor experiencia y mayor rigor técnico. Pero cuando se ha decidido usar el presupuesto dentro del nuevo marco que supone una reforma administrativa y, sobre todo, la planeación económica y social del país, es necesario revisar a fondo los sistemas presupuestales para que, sin dejar de cumplir las funciones que hasta ahora han realizado adecuadamente, puedan servir de instrumento para satisfacer las nuevas necesidades del país”.⁸

Si se compara este texto con la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, se podrá advertir que ya desde la época del Informe de la CAP el Lic. López Portillo tenía una idea muy clara de lo que él pensaba que debería contener una reforma administrativa de fondo, como él lo redactó personalmente en dicha Exposición de Motivos, ya como Presidente de la República:

“La existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de la planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control, respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones, que constituyen una tarea continua en lo administrativo, se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional, obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevan finalmente a proponer la integración de estas funciones bajo un solo responsable. Se busca que sea la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento –tanto por lo que toca a la inversión como el gasto corriente– y de evaluar los resultados de su gestión. Dicha dependencia tendría igualmente a su cargo la preparación de la Cuenta Pública, incorporando una información más integral y oportuna, que permita ejercer de una manera más completa la revisión que constitucionalmente realiza el H. Congreso de la Unión”.

“La planeación de la acción pública tal y como se la concibe en el proyecto de ley, requiere contar con un sólido y oportuno

⁸ “Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana (CAP) 1967”, Colección: *Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana*, Núm. 1, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República y reeditado por el INAP en abril del 2004, pp. 56 a 58.

apoyo de información económica y social, por lo cual propone igualmente ubicar en la Secretaría de Programación y Presupuesto el sistema nacional de estadística.”⁹

En este trabajo pretendo documentar suficientemente mi afirmación de que muchos de los planteamientos expuestos en el Informe de la CAP sirvieron de base a la elaboración, diez años después, del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como demostrar que el propio José López Portillo recordaba este período de análisis como uno de los más relevantes de su experiencia como servidor público. En sus memorias, escritas después de ocupar la Presidencia de la República, el ex Presidente de la CAP dejó el siguiente testimonio:

“También me satisfacían e interesaban hasta el apasionamiento los trabajos de la Comisión de Administración Pública, sujetos a rigurosas metodologías y discusiones, de las cuales resultó un dictamen que pudimos resumir en un documento que forma ya parte de la historia de la Administración Pública Nacional (el Informe de la CAP de 1967). Fue un buen documento que firmamos con orgullo y que mereció la aprobación de Díaz Ordaz. Proponíamos una Reforma Administrativa para el desarrollo social y económico del país, que contenía sólidas proposiciones macro y microadministrativas, tanto de fondo, substanciales, como de forma. Por su acuerdo, en 1968 nos dedicamos a visitar sistemáticamente a todos los miembros del Gabinete: –Secretarios de Estado, jefes de Departamento y directores de organismos descentralizados–, para explicarles nuestras proposiciones, consultar su juicio y ajustarlo para la proposición orgánica de la Reforma Administrativa que le presentaríamos a Díaz Ordaz, quien deseaba responsabilizarse de su contenido.”

Continúa diciendo el Lic. José López Portillo:

“Estas visitas me permitieron no sólo tratar, sino conocer a los colaboradores de Díaz Ordaz. Conocí, por ejemplo, la sutil sabiduría de don Antonio Ortiz Mena, que nos oyó en dos largas jornadas, con paciencia infinita; nos dejó pasar a través de las, a veces cristalinas y otras gaseosas y algunas más inexistentes, paredes y estanterías de la Secretaría de Hacienda, para recomendarnos muy seriamente que si queríamos real y útilmente hacer una Reforma Administrativa, nos abocáramos a la solución del problema de los maestros

⁹ *Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, Colección Biblioteca del INAP, Alejandro Carrillo Castro, enero de 1977, p. 4.

de instrucción pública que trabajaban en la Secretaría de Educación Pública y que constituían –nos decía– más de las dos terceras partes del personal contratado por el Gobierno Federal, en uno de los sistemas más enmarañados y confusos que se pudieran concebir. Nada nos dijo sobre las proposiciones que en materia de Planeación, Financiamiento y Control del Gasto Público le formulamos. Simplemente nos ponderó el sabio sistema que en sus sucesivas gestiones como Secretario de Hacienda había logrado establecer y que se contenía en un folleto titulado *“El desarrollo estabilizador”*, resultado de la propia Reforma que en la materia había establecido, sin pregonarlo, el propio Ortiz Mena y que, obviamente, no admitía cambios. La relación financiamiento por la vía fiscal, crédito exterior, inversiones extranjeras, estabilizados y estabilizadores dentro de un sistema equilibrado de precios-salarios, utilidades y remisiones al exterior, satisfacían el criterio de la Secretaría de Hacienda.”

“Fue una expresión de sutiles consideraciones, con las que pusimos a prueba nuestras proposiciones en el área fundamental de la Reforma: la Secretaría de Hacienda, sin que obtuviéramos, dentro de una considerada atención, nada concreto, ni compromisos, ni sugerencias, que no fueran derivaciones ajenas al área hacendaria, que se cristalizaba con el desarrollo estabilizador, ya para entonces objeto de muchas y diversas consideraciones: reciamente defendido por las opiniones conservadoras y duramente atacado por los economistas y críticos de vanguardia...”

“La conciencia del sistema se convertía en ortodoxia y ésta, poco a poco, en dogma practicado por los oficantes y criticado por los aspirantes. Era difícil atacar a fondo una Reforma Administrativa para el Desarrollo sin la participación de la Secretaría de Hacienda, dueña de todos los íntimos secretos de un área reservada; a la que nadie, ni los propios Presidentes, se atreverían a entrar, pues era el resultado equilibrado de largos procesos de prácticas, ajustes y concesiones con los que culminaba el esfuerzo de desarrollo del Gobierno.”

El Lic. López Portillo finalizaba así sus reflexiones sobre la imposibilidad de realizar en ese sexenio una reforma administrativa que afectara en lo más mínimo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

“Me di cuenta que la inercia administrativa se opondría a cualquier reforma y que, sin el apoyo presidencial nos queda-

ríamos simplemente en los aspectos menores, fuegos de artificio, información y trámite; pero nada que permitiera reorientar el desarrollo nacional revolucionario. Sin tocar a la Secretaría de Hacienda, nada serio podía intentarse. Y la Secretaría de Hacienda, sabia y sonriente, casi etérea no quería que la tocáramos. Allí supimos que no habría Reforma Administrativa, pues aunque en las otras dependencias oficiales y descentralizadas había aportaciones, análisis, críticas y hasta entusiasmo, y de nuestra parte entrega y gran propósito, las Valvas –que también las tiene– de la Secretaría de Hacienda se cerraban suave, pero fuertemente.”

“Fue un noble esfuerzo que permitió –por primera vez en nuestra historia– hacer un estudio a fondo del estado de la administración e intentar un sistema de inducción para formular la Reforma.”¹⁰

El propio José López Portillo relata en su libro “Mis Tiempos” que después de los sucesos de 1968, en una conversación que tuvo con el Presidente Gustavo Díaz Ordaz, éste le confirmó que ya no sería posible llevar a cabo la reforma administrativa propuesta en el Informe de la CAP:

“Debe usted comprender, abogado, que no tengo ya tiempo y me falta voluntad para iniciar tan importante propósito, después de lo del año pasado y en vísperas de la definición del candidato del Partido.”¹¹

Es interesante conocer, sin embargo, que el Lic. López Portillo, en septiembre de 1975, cuando salió de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para dar inicio a su campaña como candidato del PRI a la Presidencia de la República, estaba ya decidido a reformar la estructura y funciones de dicha dependencia, como él mismo dejó escrito en sus memorias:

“Me despedí de la Secretaría de Hacienda y de mis colaboradores. Mario Ramón Beteta, el inteligente, cuidadoso, atlético y culto, me substituyó, con mejores títulos para ser Secretario. Cuando la dejé, estaba aprendiendo ya mi oficio y empezaba yo a ser un buen Secretario de Hacienda, a pesar de mis prejuicios que con la responsabilidad fui superando, hasta entender el juego delicadísimo que significa esa dependencia, a la que, sin embargo, estaba yo dispuesto a reformar, como única manera de mejorar la Administración Pública.”¹²

¹⁰ José López Portillo, *Mis Tiempos...* pp. 315 a 317.

¹¹ *Ibid.*, p. 330.

¹² *Ibid.*, p. 403.

Pasaré ahora a comentar el origen de otras de las innovaciones contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, como lo fueron la utilización por primera vez del título de Ley Orgánica, en vez del tradicional de Ley de Secretarías y Departamentos, así como la distinción que dicha Ley estableció entre la Administración Pública Federal *Centralizada* y la *Paraestatal*. También me referiré al innovador concepto de “sectores” administrativos, en los cuales habrían de agruparse a partir de entonces, las más de 800 entidades paraestatales existentes en esa fecha, así como a la creación de la nueva figura de los coordinadores de sector incorporados por primera vez en dicha Ley Orgánica.

Con respecto a la utilización del nombre de Ley Orgánica, en vez de Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, tuve oportunidad de estar presente en varias sesiones de trabajo de la CAP en las que tanto el Lic. Martínez Cabañas, Presidente del IAP, como el Lic. Fernando Solana, hicieron mención del estudio preparado por el Lic. Gabino Fraga en 1957, que fue entregado al entonces Presidente Electo, Adolfo López Mateos, con la idea de que pudiera servir de base para reformar la vigente Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946.

El documento elaborado en 1957 por don Gabino Fraga sugería ya la conveniencia de emplear la designación de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. También en dicho proyecto se proponía la incorporación de un capítulo referente a los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que incluyese las bases de creación, operación, supervisión y control de estas entidades públicas. Es de destacar que en el proyecto del Maestro Fraga se proponía igualmente la creación de una nueva dependencia directa del Ejecutivo con el nombre de Departamento de Planeación e Inversiones, que tendría las siguientes atribuciones:

- I. La coordinación de los programas de las diversas dependencias del Ejecutivo, a fin de formar periódicamente el plan general y los lineamientos de la actuación de la Administración Pública Federal;
- II. Estudiar los proyectos de inversión de las diversas dependencias del Gobierno Federal, a fin de evaluar su beneficio económico social, haciendo una graduación de las inversiones propuestas, de acuerdo, con su importancia para determinar en función de las posibilidades financieras del propio Gobierno, el orden en que deben ser realizados;
- III. Elaborar estudios generales sobre los distintos temas, aspectos y relaciones de las inversiones públicas para formular una política de inversiones gubernamentales;
- IV. El control administrativo y la supervigilancia financiera en los términos de (dicha) ley, de las instituciones descentralizadas y empresas de participación estatal;

- VI. Intervenir en las adquisiciones de toda clase;
- VII. Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los gobiernos de los Estados, municipios, instituciones o particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destine, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos;
- VIII. Realizar estudios para mejorar la organización de la Administración Pública y someterlos a la consideración del Presidente de la República.”¹³

Recuerdo que en varias ocasiones el Lic. Martínez Cabañas comentó con el Lic. López Portillo que el Presidente López Mateos, si bien tomó en cuenta varias de las sugerencias contenidas en el documento elaborado por el Lic. Gabino Fraga, decidió finalmente no denominarla Ley Orgánica de la Administración Pública, así como tampoco aceptó la idea de incorporar en su texto un capítulo correspondiente a la regulación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Y por lo que se refiere a la creación del Departamento de Planeación e Inversiones, el Lic. López Mateos, después de escuchar las sugerencias de otros miembros de su futuro gabinete, decidió transformarlo en una Secretaría del Despacho que originalmente iba a llevar por título el de Secretaría de Planeación y Presupuesto. Pero ese nombre y las atribuciones correspondientes tuvieron que ser modificadas de manera importante debido a que cuando el Presidente López Mateos envió su proyecto de Ley de Secretarías y Departamentos para el referendo de los integrantes de su gabinete, los cuales ya habían sido designados al momento de tomar posesión de la Presidencia el 1º de diciembre, el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, Lic. Antonio Ortiz Mena, se negó a refrendar dicha iniciativa de ley en la que se suprimía de la Secretaría que ya se encontraba a su cargo la facultad de elaborar, ejecutar y controlar el presupuesto de egresos del Ejecutivo Federal. Ante esta circunstancia no prevista, el Presidente López Mateos se vio forzado a modificar su iniciativa a efecto de preservar dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las referidas funciones relativas al presupuesto de egresos de la Federación, lo cual impedía que la nueva dependencia pudiera llevar el nombre de Secretaría de Planeación y Presupuesto, ya que ahora sólo tendría a su cargo funciones relativas a la planeación y a la aprobación del programa de inversiones públicas, como las había tenido ya la Comisión de Inversiones dependiente del Presidente de la República en el sexenio anterior. Por esta razón el Lic. López Mateos decidió cambiar el nombre originalmente propuesto para dicha dependencia por el de Secretaría de la Presidencia y asignarle, como compensación, algunas funciones que tenía bajo su responsabilidad la anterior Oficina de la Presidencia. Entre estas responsabilidades estaban las de:

¹³ “Proyecto de Ley Orgánica elaborado por el Lic. Gabino Fraga”. Edición Especial en Memoria del Maestro y Primer Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública Gabino Fraga, *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, noviembre 1982, p. 396.

“Estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales para su debida ejecución; registrar las leyes y decretos promulgados por el Ejecutivo, y los acuerdos y resoluciones del Presidente de la República, así como recabar los datos para elaborar los programas especiales que fije el Presidente de la República.”

Esa histórica lección estuvo siempre presente en la memoria del Lic. López Portillo y por ello, en recuerdo de la experiencia de lo que le ocurrió al Presidente López Mateos con su proyecto original de Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, el entonces Presidente Electo tomó la decisión de no designar al momento de tomar posesión de su cargo el 1º de diciembre de 1976 a los titulares de las dependencias que habrían de ser fusionadas o reformadas por virtud de la nueva Ley Orgánica que él envió al Congreso al inicio de su mandato. Y fue así que, al frente de dichas dependencias nombró sólo a un Subsecretario Encargado del Despacho, como ocurrió en los casos de las Secretarías de la Presidencia, del Patrimonio Nacional, de Industria y Comercio y de Recursos Hidráulicos existentes en la todavía vigente Ley de Secretarías y Departamentos de 1958. Una vez publicada en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976,¹⁴ las estructuras administrativas y el personal correspondiente a dichas dependencias del Ejecutivo fueron incorporados a las nuevas Secretarías de Programación y Presupuesto, de Patrimonio y Fomento Industrial, de Comercio y de Agricultura y Recursos Hidráulicos, respectivamente.

Por lo que se refiere a la inclusión en el texto de la nueva Ley Orgánica del concepto de Administración Pública Paraestatal como contraparte de la Administración Pública Centralizada, podría decirse igualmente que ya desde los trabajos de la Comisión de Administración Pública, el Lic. López Portillo así como varios de los integrantes de la CAP utilizaban comúnmente esta nueva nomenclatura. Como ejemplo bastaría leer el Manual de Organización del Gobierno Federal 1969-1970, publicado por la Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia en 1970, cuya elaboración y publicación estuvo a mi cargo en mi calidad de Secretario Técnico de dicha Comisión. En ese Manual de Organización se hacía referencia a la estructura orgánica del Poder Ejecutivo dividida ya en dos apartados: el de las Secretarías y Departamentos de Estado y el del sector paraestatal, en cuya descripción se incorporó la información relativa a 193 de las entidades paraestatales existentes en ese momento. Igualmente, en dicho documento se incluyó, como apéndice, una lista de 247 entidades del sector paraestatal.¹⁵

Por todo lo anterior me atrevo a afirmar que la definición empleada en el Artículo 1º de la Ley Orgánica en el que se establecen: “las bases de

¹⁴ La ley fue promulgada por el Lic. López Portillo el 22 de diciembre de 1976.

¹⁵ *Manual de Organización del Gobierno Federal 1969-1970*, Comisión de Administración Pública, Secretaría de la Presidencia, 1970.

organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal”, tiene su origen en los trabajos realizados desde la época de la Comisión de Administración Pública, bajo la dirección personal del Lic. José López Portillo. El Artículo 1º de la Ley Orgánica señalaba por ello que:

“La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.”

Fui también testigo personal de cómo, desde el inicio de los trabajos de la Comisión de Administración Pública en 1965, tanto el Lic. José López Portillo como los demás integrantes de la CAP adoptaron como convención de trabajo el concepto de sectores de actividad económica y social para analizar los aspectos administrativos del Gobierno Federal, siguiendo para ello la convención utilizada por las otras dos Comisiones de la Secretaría de la Presidencia: la Comisión de Planeación Sectorial y Regional, presidida por el Lic. Emilio Mújica Montoya, y la Comisión de Inversiones, presidida por el Lic. Julio Rodolfo Moctezuma.

En el Informe de la CAP de 1967 se incluyó un último capítulo con el título de “Análisis por Sectores de la Administración Pública”, cuyo extracto me permito reproducir aquí:

“Como los trabajos de la Comisión de Programación del Sector Público agrupan los programas de actividades en diversos sectores, se estima que para lograr la mayor coordinación entre la Comisión de Administración Pública y la Comisión de Programación del Sector Público puede ser adoptado tal agrupamiento y su clasificación en subsectores, con el fin de completar el análisis que se ha iniciado en materia de planeación económica con el estudio de los instrumentos administrativos correspondientes, para:

- 1) Agrupar y clasificar, por sectores de actividad nacional, a las secretarías y departamentos de estado, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, especialmente aquellas o aquellos que se consideren de mayor importancia para el desarrollo del país, y determinar el papel que les corresponda desempeñar en cada sector, aunque algunas entidades deban ser consideradas en varios, según las funciones que realicen.

- 2) Analizar, dentro de cada sector, las funciones que desempeñan las diversas entidades, y si éstas se encuentran distribuidas adecuadamente; sus sistemas de proyección; sus procedimientos de ejecución; sus interrelaciones; la clase de actos que ejercen, etc.
- 3) Localizar los puntos estratégicos de la actividad administrativa en cada sector, y analizar los impedimentos para el debido desarrollo de dicha actividad.
- 4) Completar lo anterior con el análisis de las comisiones intersecretariales y las multidependientes, en pos de idénticos propósitos.
- 5) Proponer lo necesario con el fin de que la organización administrativa responda con mayor precisión a las finalidades que se persiguen con la programación, por sectores, de la actividad del sector público.
- 6) Orientar los sistemas de coordinación y comunicación, capacitación de personal y presupuesto-programa, en función de la integración por sectores.

“La realización de estas tareas se ha iniciado ya por parte de la Comisión de Administración Pública, para alcanzar las metas que señala el programa de la reforma administrativa que se propone, y sólo queda un camino: continuar esa labor con mayor intensidad.”

Adicionalmente podrían consultarse en torno de este tema la Colección de Actas de la Comisión de Administración Pública, elaboradas desde el 9 de abril de 1965 hasta el 26 de noviembre de 1970, por su entonces Secretario, el Lic. Carlos Vargas Galindo,¹⁶ así como el Manual de Organización del Gobierno Federal 1969-1970, publicado por la CAP en 1970.¹⁷ En dicho Manual se incluía como Apéndice B un “Índice por Sectores de Actividad” el cual contenía

“...una lista –no exhaustiva, por encontrarse en proceso de estudio y revisión– de organismos descentralizados y empresas de participación estatal agrupados convencionalmente en los siguientes sectores de actividad: agropecuario, forestal y pesquero; industrial; comunicaciones y transportes; bienestar social; y financiero, comercial y otros servicios.

“No obstante que numerosos organismos o empresas intervienen en uno o más sectores, con objeto de evitar confusiones o aparentes duplicaciones, éstos sólo aparecen en aquel en el que tienen mayor participación.”¹⁸

¹⁶ *Actas de la CAP*, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos, Colección personal de Alejandro Carrillo Castro, Biblioteca del INAP.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Manual de Organización del Gobierno Federal 1969-1970...* pp. 779 a 784.

Se entiende así de mejor manera por qué en la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública de 1977, en su Título Tercero, se estableció por primera vez que:

“El Presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente.”

“Corresponderá a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores a que se refiere el artículo anterior, planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal.”¹⁹

El propio presidente López Portillo promovió años después la reforma al Artículo 90 de la Constitución para incorporar a su texto las ideas básicas que aquí se han estado comentando, reforma constitucional que fue publicada el 21 de abril de 1981 en el Diario Oficial de la Federación, que a la letra señalaba:

“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal, conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal y su operación.”

“Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías y Departamentos Administrativos.”

En algún momento se discutió también en las reuniones de trabajo de la CAP si no sería más pertinente utilizar la denominación de Administración Pública Centralizada y como su contraparte conceptual a la Administración Pública Descentralizada, en vez emplear el término Administración Pública Paraestatal, que fue el que finalmente se decidió aprobar. El argumento que privó para decidirse a favor del término de Administración Pública Paraestatal fue que dentro de este universo de entidades públicas se habría de incluir no sólo a los organismos descentralizados, sino también a las

¹⁹ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Título Tercero, “De la Administración Pública Paraestatal”, 1976.

empresas de participación estatal, mayoritarias y minoritarias, así como a los fideicomisos públicos. Adicionalmente, se argumentó que el término de sector paraestatal era utilizado ya en los documentos elaborados por la División de Administración Pública de la ONU, en la cual había trabajado años atrás el Lic. Gustavo Martínez Cabañas, Presidente en ese momento del Instituto de Administración Pública de México e integrante destacado de la propia CAP.

También tuve la fortuna de participar directamente en la discusión que se suscitó a finales de septiembre de 1976 en torno de la conveniencia o no de conservar el nombre de Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, como lo proponía el Lic. Carlos Vargas Galindo, argumentando que sería conveniente respetar la tradición establecida desde 1917 por Venustiano Carranza, de designar a esta disposición jurídica como Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, ante lo cual yo me permití recordar al Lic. López Portillo que en el Artículo 16 Transitorio de la Constitución de 1917 se establecía que:

“El Congreso Constitucional, en el período ordinario de sus sesiones, que comenzará el 1º de septiembre de este año, expedirá todas las leyes orgánicas de la Constitución que no hubieren sido ya expedidas en el período extraordinario a que se refiere el artículo 6º transitorio...”.

Con este argumento reiteraré mi opinión en favor de la idea original del Presidente Electo de denominar a la nueva disposición Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como finalmente fue decidido que así fuera por el Lic. José López Portillo.

También tuve oportunidad de testimoniar, primero como analista y posteriormente como Secretario Técnico de la Comisión de Administración Pública, la forma en que el Lic. López Portillo y los demás integrantes de la CAP dedicaron varias semanas y aún meses, al análisis de la estructura y funciones de las dependencias que integraban los sectores agropecuario, de comunicaciones y transportes y de comercio exterior. Por eso es que me atrevo a afirmar igualmente que las propuestas de reforma que se incluyeron en la Ley Orgánica en torno a la creación de las nuevas Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Comercio, y de Comunicaciones y Transportes fueron, en buena medida, resultado de los análisis realizados de 1965 a 1970 bajo la dirección personal del propio Lic. José López Portillo.

Desde aquella época el Presidente de la CAP había llegado a la conclusión de que sería conveniente fusionar las atribuciones asignadas a la entonces Secretaría de Agricultura y Ganadería con las de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, a efecto de garantizar la congruencia de las

actividades del sector agropecuario en su conjunto. También recuerdo que ideas muy similares fueron analizadas en aquella época en torno del sector de comercio exterior, que desembocaron en la creación de la Secretaría de Comercio en la nueva Ley Orgánica.

De la misma manera, estoy en condiciones de afirmar que la incorporación dentro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes de varias de las atribuciones que antes tenía asignadas la Secretaría de Marina, tuvo su origen conceptual en los trabajos realizados por la CAP en los que participó de manera importante el Lic. Emilio Mújica Montoya, quien años más tarde sería designado como Secretario de Comunicaciones y Transportes por el Presidente José López Portillo.

Finalmente, desearía consignar en este trabajo que gracias a la confianza que me dispensaba el Presidente Electo, al momento de dar los últimos toques a su proyecto de nueva Ley Orgánica recibí la encomienda de consultar, en su nombre, al Lic. Jesús Reyes Heróles y al Lic. Porfirio Muñoz Ledo los textos de los artículos de las dependencias que iban a quedar a su cargo dentro del gabinete que tomaría posesión el 1º de diciembre de 1977. El Lic. López Portillo insistió en que dichas consultas las debería yo hacer con la debida discreción y, si fuera necesario, cambiando varias veces de automóvil para trasladarme a los lugares en que habrían de efectuarse dichas entrevistas, a efecto de que no fuera a ocurrir alguna filtración en los medios de comunicación sobre la posible integración del futuro gabinete presidencial antes de su anuncio oficial del 1º de diciembre.

Cuando visité al Lic. Reyes Heróles le informé que, por instrucciones del Presidente Electo, le rogaba revisara el texto de las atribuciones que correspondían a la Secretaría de Gobernación en la iniciativa de nueva Ley Orgánica para ver si tenía alguna sugerencia al respecto. Recuerdo que don Jesús, después de revisar el documento dijo:

“Sólo me gustaría proponerle al Presidente Electo la adición de tres palabras al párrafo 16 del Artículo 27, en el cual se atribuye a la Secretaría de Gobernación la facultad de “intervenir en las funciones electorales, conforme a las leyes”. Dígame usted que yo me permitiría sugerir que se agregara a dicha fracción, en la parte inicial de dicho párrafo, las palabras fomentar el desarrollo político”.

La gran experiencia política del Lic. Reyes Heróles le permitía prever que con esta breve pero fundamental reforma a las atribuciones de la Secretaría que iba a quedar a su cargo, podría proponerle al Presidente López Portillo la realización de lo que sería considerado después como la gran reforma política de su sexenio.

Por contra, cuando visité al Lic. Porfirio Muñoz Ledo y le presenté el texto de las atribuciones que habrían de corresponder a la Secretaría de Educación Pública en la nueva Ley Orgánica, me indicó proponerle al Presidente Electo la conveniencia de trasladar a la Secretaría que iba a quedar a su cargo algunas de las facultades correspondientes a la Secretaría de Gobernación, como eran las de:

“Dirigir y administrar las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal, con exclusión de las que dependan de otras Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

Cuando informé al Lic. López Portillo del resultado de ambas visitas, me dio indicaciones de incorporar las tres palabras sugeridas por el Lic. Reyes Heróles al artículo correspondiente de la Secretaría de Gobernación, pero decidió preservar dentro de dicha dependencia las atribuciones que el Lic. Muñoz Ledo le solicitaba fueran trasladadas de Gobernación a la Secretaría de Educación Pública.

Tuve oportunidad igualmente de comentar con el Lic. Fernando Solana que el Presidente Electo me había informado que él sería designado Secretario de Comercio dentro de su gabinete, y sé que también él tuvo la posibilidad de revisar el artículo correspondiente a la Secretaría que iba a estar a su cargo y eliminar, dentro de las facultades relativas al “fomento del comercio exterior del país”, la referencia a que ello debía hacerse “en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores”. Tengo para mí que cuando posteriormente el Lic. Solana fue designado Secretario de Relaciones Exteriores en el gabinete del Presidente Carlos Salinas de Gortari, quizá pudo haber tenido algunas dudas sobre si esta modificación a dicho artículo de la Ley Orgánica habría sido la más adecuada. Pero eso sólo lo podría responder el propio Fernando Solana, quien lamentablemente, ya no está entre nosotros para ofrecernos sus luces al respecto.

Con base en las experiencias que me he permitido recordar en este texto elaborado a solicitud del actual Presidente del INAP, mi amigo Carlos Reta Martínez, puedo afirmar, como lo hice al principio, que buena parte del contenido de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que el Presidente José López Portillo envió al Congreso de la Unión como uno de sus primeros actos de gobierno, fue resultado de un proceso serio, meditado, integral y de fondo que se inició desde que el recién designado Jefe de la Oficina Jurídico-Consultiva de la Secretaría de la Presidencia, a principios de 1965, se encargó de presidir los trabajos de la Comisión de Administración Pública a la que, de manera ejemplar, dedicó tiempo, entusiasmo y honestidad intelectual. Hasta donde yo tengo conocimiento, no ha existido en la historia político-administrativa de México un caso

similar en torno de la elaboración de una ley reglamentaria de nuestra Constitución, lo cual explica quizá que dicha disposición jurídica esté por cumplir en estas fechas cuarenta años de haber sido promulgada.

BIBLIOGRAFÍA

Actas de la Comisión de Administración Pública, Dirección General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia, Colección personal de Alejandro Carrillo Castro, Biblioteca del Instituto Nacional de Administración Pública.

Carrillo Castro, Alejandro, *La Reforma Administrativa en México*, INAP, 1971.

_____, *200 Años de Administración Pública en México, Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada*, Tomo II, Vol. I y II, INAP, 2010.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ilustrada y Actualizada, 1917-1990, México 1990.

Edición Especial en memoria del Maestro y primer Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga, Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, Noviembre 1982.

Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, Comisión de Administración Pública, Coordinación General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia, 1977.

Ley Orgánica de la Administración Pública, Presidencia de la República, 1977.

López Portillo, José. *Mis Tiempos. Biografía y Testimonio Político. Parte Primera*. México 1988, Fernández Editores.

Manual de Organización del Gobierno Federal 1969-1970, Comisión de Administración Pública, Secretaría de la Presidencia, México 1969.



Revista de Administración Pública

INNPF

Estado democrático y ciudadano, nuevo paradigma de la Administración Pública Mexicana

César Camacho Quiroz*

I. La soberanía

Soberanía significa “por encima de todo”, y se usa para precisar el origen del poder político en una sociedad. “La soberanía es al pueblo lo que la libertad al hombre”¹, señaló Jorge Carpizo, pues la autodeterminación de las naciones, expresión de la libre voluntad de los pueblos, es el reflejo más fiel de la libertad de las personas.

De esencia inalterada desde hace 159 años, pues la Constitución de 1917 lo retomó textualmente de la de 1857, el artículo 39 constitucional prescribe que “La soberanía nacional reside originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”. En tanto titular de la soberanía, el pueblo da origen al poder público, lo cual se consigna jurídicamente en la Constitución, y por eso se afirma que ésta es la expresión jurídica del poder democrático.

* Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), de cuya Fundación fue presidente de 2004 a 2013; Maestro y Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha sido profesor de materias jurídicas en la UAEM, la UNAM, la Universidad Anáhuac y el ITESM. Fue Presidente Municipal de Metepec y Gobernador del Estado de México. También se desempeñó como Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación. En el ámbito legislativo, fue Senador de la República en las LVIII y LIX legislaturas, en las que presidió la Comisión de Federalismo y Desarrollo Municipal. Durante la LX Legislatura, como Diputado Federal, encabezó la Comisión de Justicia e integró la de Gobernación y la de Relaciones Exteriores. En 2012 ocupó la presidencia de la Fundación Colosio, A.C., Fue Presidente del Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido de diciembre de 2012 a agosto de 2015. Es autor del libro “La Dimensión del Control Constitucional Local en México”, entre otros; además de que durante casi una década escribió semanalmente la columna “Los Dichos y los Hechos” en los diarios de la Organización Editorial Mexicana. Actualmente colabora en el periódico El Universal. Es Diputado Federal, Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI. Pertenece a diversas instituciones profesionales y académicas nacionales e internacionales.

¹ Jorge Carpizo, “La soberanía del pueblo en el derecho interno y en el internacional” en *Revista de Estudios Políticos*, México, 1982, p. 207.

1. Poder Político

Poder es la capacidad de hacer. Cuando alguien tiene la oportunidad de decidir y ejecutar algo que impacta la vida social, y lo hace con el concurso de otros, podría decirse que ejerce el poder político.

“El poder es un hecho y una relación, pero no todo poder es legítimo”², pues el poder político puede reducirse a una mera situación fáctica, en donde los individuos son desprovistos de su libertad y sujetos a la subordinación y la obediencia; tal es el caso de las tiranías, en las que el poder se ejerce con arbitrariedad y, muchas veces, en perjuicio de algún grupo, incluso de la mayoría de la población.

En contraste, en democracia, el poder político no es privativo de un individuo, “es la única forma de gobierno en que todos los ciudadanos son auténticamente iguales en derechos y obligaciones [...] que no pide a los ciudadanos que rindan pleitesía a quienes gobiernan, sino simplemente que se conduzcan con respeto y dignidad republicana. Es, además, una forma de gobierno que, a la larga, tiende a producir bienestar para la mayoría, porque de la mayoría depende la elección de los gobiernos, y la mayoría puede equivocarse algunas veces al elegir malos gobiernos, pero no puede equivocarse todo el tiempo.”³

Legítimo, y por tanto fuerte, el poder político en la democracia está determinado por los principios de ésta, que son, entre otros, la igualdad, la libertad, los derechos humanos, el pluralismo y la tolerancia; todos palpables en un régimen político y jurídico moderno.

2. División de poderes

Siendo uno, el poder público se divide para su ejercicio en tres que ejercen las funciones esenciales legislativa, administrativa y jurisdiccional.⁴ División que implica “una separación de poderes en el sentido de que su respectivo ejercicio se deposita en órganos distintos, interdependientes, y cuya conjunta actuación entraña el ejercicio del poder público por parte del Estado.”⁵

² Jorge Carpizo, “El poder y su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva” en *Boletín mexicano de derecho comparado*, Nueva Serie, Año XXXII, No. 95, mayo-agosto, 1999, p. 328.

³ Gustavo Ernesto Emmerich *et al.*, “Democracia vs. Autoritarismo” en *Tratado de Ciencia Política*, Víctor Alarcón Olguín *et al.* (Coordinadores), Barcelona, Editorial Anthropos, UAM, 2007, p. 121-122.

⁴ Ospina Garzón, *La División de Poderes como instrumento para la efectiva tutela de los derechos fundamentales*, p. 1. Consúltense: <https://dpicuantico.com/sitio/wp-content/uploads/2015/04/Panel-N%C2%BA-4.pdf>

⁵ Luis Enrique Villanueva Gómez, “La División de Poderes: teoría y realidad” en *Cátedra nacional de derecho de Jorge Carpizo. Reflexiones constitucionales, Serie Estudios Jurídicos*, No. 690, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2014, p. 150.

La división del poder entre instituciones, órganos y personas de las funciones públicas, de acuerdo con el modelo heredado de Montesquieu, tiene su razón de ser en diferenciarlos de tal manera que uno sea el freno y el contrapeso de los otros, y así evitar el abuso del poder.

La teoría de la división de poderes constituye un alegato contra la concentración del poder y a favor del equilibrio y la ponderación, y siempre para privilegiar los derechos individuales; y, de acuerdo con los diversos enfoques y los elementos nuevos que la han enriquecido, puede afirmarse que la teoría de la división o separación de los poderes implica, en términos llanos, una distribución de las funciones del Estado entre órganos diferentes, sin que ello signifique una ruptura del poder público, ni una separación absoluta.

Nuestro Derecho Constitucional ha recogido, desde la Constitución de 1824, la tesis de que “el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”; esto es, que permite interpretar que la división de poderes es funcional y relativa. El propio texto constitucional consigna diversas disposiciones que dan cuenta de ello.

3. Poder Ejecutivo

Como escribe Salvador Valencia, “el tema del Poder Ejecutivo corre en paralelo a la historia del régimen presidencial. Desde época muy temprana, nuestro país optó por esta forma de organización del Ejecutivo; y en ella se fueron imprimiendo las experiencias de los principales movimientos sociales que han conmovido al país: la Independencia, la Reforma y la Revolución”⁶, principalmente.

De los tres poderes, el Ejecutivo es el que “corresponde exclusivamente al Presidente, por lo que los demás funcionarios y empleados de la administración pública federal, desde los secretarios de Estado, hasta los empleados de base, no forman parte del Poder Ejecutivo, sino del aparato administrativo que lo auxilia.”⁷ Precisamente por lo anterior, el Ejecutivo es el encargado de dirigir la administración pública; es decir, “el organismo público que ha recibido del poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales.”⁸

Conformada por un conjunto de instituciones y de organizaciones de carácter público, la administración pública tiene por finalidad “la satisfacción de las necesidades colectivas [...] De aquí la justificada expresión de

⁶ Salvador Valencia Carmona, “El Poder Ejecutivo Mexicano” en *El Poder Ejecutivo Latinoamericano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2016, p. 287.

⁷ Gloria Delgado Cantú, *México, estructuras política, económica y social*, Pearson Education, 2003.

⁸ Rodrigo Moreno Rodríguez, *La administración pública federal en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980, p. 90.

Jellinek al señalar que la administración es el ‘brazo ejecutor’ del gobierno que realiza la función más importante del Estado.”⁹

II. Paradigmas de la Administración Pública Federal

El aparato administrativo del gobierno se ha ido transformando a lo largo de los años, acorde con los procesos políticos, económicos y sociales sucedidos a lo largo del tiempo. Entre los estudiosos existe un cierto consenso en el sentido de que la administración pública federal moderna emergió del orden constitucional restablecido en 1917. Es conveniente determinar ciertos periodos históricos para efectos de análisis en, por lo menos, tres etapas correspondientes a sus respectivos paradigmas: el Estado de Bienestar, el Estado Planificador del Desarrollo y el Estado de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional.

En los años recientes del siglo XXI, pareciera estarse gestando un nuevo paradigma, impulsado por la necesidad de que el gobierno sea más eficaz, orientado por los principios de la democracia y dirigido a ubicar en el centro de la vida pública al ciudadano: el Estado Democrático y Ciudadano.

1. De Bienestar (1917-1958)

Cisma en la historia nacional, hito que marcó a un pueblo, la Revolución modeló un destino, dio paso a un nuevo régimen político y forjó una cultura cívica. Parafraseando a Emilio Rabasa: destruyó un sistema injusto y anacrónico y generó todo un cúmulo de nuevas oportunidades a un pueblo que ansiaba ingresar a la era moderna.

Otros reconocen que “el movimiento de 1910, y las consecuencias inmediatas que de él derivaron, tuvieron una trascendencia tal que obligaron a modernizar la legislación mexicana y la estructura administrativa para adecuarla a los nuevos requerimientos”¹⁰; por eso, la administración pública federal se encaminó al bienestar de los ciudadanos, apoyándose en las facultades establecidas en la Constitución.

Dentro de este proceso de transformación, para darle cabida a las demandas sociales que se habían articulado con la lucha armada y se habían institucionalizado con la Constitución, Venustiano Carranza decretó, en abril de 1917, la “Ley de Secretarías de Estado”, en aras de que quien resultara electo como Presidente de la República, pudiera contar con una estructura administrativa capaz de llevar a cabo el proyecto de Nación que había encomendado la Revolución.

⁹ *Ibid*, p. 102.

¹⁰ José Castelazo Castro “Reflexiones sobre modernización y modernidad político administrativa” en *Revista de Administración Pública* No. 120, Vol. XLIV, No. 3, INAP, septiembre-diciembre 2009, p. 24.

Puesto en operación el aparato estatal, a través de una incipiente administración pública, a partir de la década de los veinte, “empezó a recurrir de manera cada vez más frecuente a una nueva modalidad de instituciones públicas: las entidades paraestatales, [...] que quedaron encargadas de muchas de las nuevas funciones que el Estado estaba llamado a desempeñar en los campos económicos, social y cultural, para cumplir con un nuevo modelo que exigía la intervención gubernamental para asegurar el bienestar social.”¹¹ Durante esta etapa, que se extendería por más de 40 años, nacieron importantes instituciones, como el Banco de México, la Nacional Financiera, los Bancos de Crédito Agrícola y Ejidal, la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos y el Instituto Mexicano del Seguro Social, entre muchas otras.

En tal periodo, durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas, el país inició la planeación gubernamental de mediano plazo; con el primer plan sexenal, aprobado durante esa administración, “se inauguró en México la etapa de la política económica y social como máxima expresión del quehacer público, abriendo la puerta a la acción anticipada del Estado sobre la naturaleza no siempre previsible de los fenómenos propios de la producción y la distribución.”¹²

Consecuentemente, se reorganizó la estructura de la administración pública federal; fue así que, para 1946, que “los sectores central y paraestatal habían alcanzado considerables proporciones, se hizo necesario contar con mecanismos más adecuados para elevar su eficiencia y, sobre todo, asegurar su control.”¹³

El objetivo era que, junto con la nacionalización de la industria energética y ferrocarrilera, la constante creación de empresas públicas, así como de organismos descentralizados, se encauzara el desarrollo del país, en beneficio de sus habitantes.

El paradigma de la administración pública, en ese largo periodo, subrayó la urgencia que se tenía para promover la intervención del aparato gubernamental en aras de proveer los servicios necesarios para garantizar los derechos sociales de los mexicanos; es decir, velar por su bienestar.

2. Planificador del Desarrollo (1958-1982)

Una década después de la Segunda Guerra Mundial, fenómeno que había derivado en una nueva geopolítica, resultó en que los Estados Unidos

¹¹ José Morales Ramírez, *Evolución y Tendencias de la Administración Pública Federal en México, del siglo xx al siglo xxi*, México, CIDE, 2004, p. 4.

¹² Ramón Martínez Escamilla, *El Plan Sexenal de Gobierno 1934-40 como modelo de desarrollo*, UNAM, p. 119.

¹³ Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública*, Tomo II, Volumen I, México, INAP, 2011, p. 16.

y la Unión Soviética compitieran por buscar aliados para impulsar sus respectivos modelos políticos y económicos. En ese contexto, “México aprovechó para acercarse más a los Estados Unidos, apoyando su postura a favor del libre mercado e impulsar el comercio bilateral con el vecino país del Norte, así como para solicitarle créditos y financiamientos, [...] lo que se vería reflejado en las buenas negociaciones de créditos, convenios aéreos y cuestiones arancelarias.”¹⁴

Para la época, ya se había definido que el régimen económico sería de “economía mixta”, “en el que los sectores público y privado complementarían sus esfuerzos para el desarrollo nacional, que en adelante se identificaría bajo el nombre del desarrollo estabilizador”;¹⁵ en el que el Estado fungía como conductor del rumbo económico del país.

La planeación de la administración pública surgió precisamente por la necesidad de coordinar la progresiva intervención del Estado como factor de equilibrio en la producción, pues se entendía que éste debía ser garante del crecimiento económico. En este periodo, conocido como “el milagro mexicano”, nuestra Nación alcanzó un ritmo de crecimiento económico muy significativo, de 6.65%; el mayor de América Latina.¹⁶

Entonces, la población crecía a gran velocidad. Mientras que en los 40, únicamente 20% de los mexicanos vivía en localidades mayores de 15 mil habitantes, para los años 60, la población urbana era casi el doble: 36%, desparrramada en 123 ciudades.¹⁷ En este sentido, se comenzaron a instrumentar medidas administrativas para dar plena efectividad a la programación y a la coordinación de las actividades del sector público en su conjunto, con el propósito de satisfacer las necesidades de una sociedad cada vez mayor.

Ya adentrada en el proceso de planificación, entre los años 60 y 70, la administración pública federal se adecuó a la necesidad de “no sólo introducir cambios y adaptar estructuras, procedimientos y personal a dichos cambios, sino establecer las condiciones para promover y conducir los cambios al aumento de su capacidad de respuesta a las necesidades fundamentales del desarrollo.”¹⁸

¹⁴ Walter Astié-Burgos, *El Águila bicéfala: las relaciones México-Estados Unidos a través de la experiencia diplomática*, México, Planeta (Ariel Divulgación), 1995, p. 425.

¹⁵ Roberto Rives, *La Administración Pública de México en su bicentenario*, México, Colección Fundap, 2009, p. 304.

¹⁶ Perrotini *et al.*, “Toward a New Developmental Paradigm for Latin America”, *International Journal of Political Economy*, Vol. 37, Fall, 2008, p. 54-81.

¹⁷ Lorenzo Meyer, *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*. Consúltese: https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=oZLJBgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&dq=lorenzo+meyer&ots=YcljRoL_Xf&sig=sXa2-gNTA26XKg6dDiRu1bAeawM#v=onepage&q=lorenzo%20meyer&f=false

¹⁸ José Morales Ramírez, *op. cit.*, p. 8.

Por primera vez, se inició un proceso de racionalización de los sistemas de apoyo administrativo, así como un análisis sobre la estructura y funcionamiento del aparato gubernamental, con los cuales se determinó que los “problemas detectados se referían a que los organismos administrativos no habían sido eficientes debido al tipo de procedimientos utilizados, más que a los problemas de índole estructural.”¹⁹ En otras palabras, se evidenciaba la necesidad de implementar un ejercicio de modernización administrativa que no sólo permitiera satisfacer las demandas y necesidades de la población, sino que fuera eficiente en su administración y productiva para la economía nacional.

Comprometido con darle continuidad al proyecto de reforma administrativa emprendida durante el sexenio anterior, el Presidente Luis Echeverría “acordó sustituir la Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia por una Dirección General de Estudios Administrativos, a la cual encomendó elaborar el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal.”²⁰ Como lo señalara José Juan Sánchez González, esa reforma “representó la primera etapa de las grandes adecuaciones administrativas en el siglo xx”²¹; con ella se crearon Unidades de Programación para cada uno de los organismos del Estado, así como Unidades de Organización y Métodos para las dependencias; además, se introdujeron los criterios de racionalidad y de planeación.

El paradigma del Estado Planificador del Desarrollo le otorgó al ente público por antonomasia, un papel más activo dentro de la economía, para el aprovechamiento de los recursos y como administrador de la producción en beneficio de la población, y evidenció la necesidad de contar con una administración pública eficiente.

a. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Si la reforma administrativa descrita, llevada a cabo en el sexenio de Luis Echeverría, había constituido el mayor esfuerzo hasta entonces para modernizar la administración pública federal, la que tuvo lugar durante el gobierno de José López Portillo resultó fundamental.

Al primer mes de gobierno, surgió el Sistema Nacional de Planeación, emblemático del modelo de administración pública a partir de entonces, incorporando tres iniciativas presidenciales: 1) la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 2) la Ley General de Deuda Pública, y 3) la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

Integral, la reforma implicó una revisión total de la estructura y funciones de la Administración Pública Federal que concretó la importancia de “alcanzar,

¹⁹ *Ídem.*

²⁰ Alejandro Carrillo Castro, *op. cit.*, p. 147.

²¹ José Juan Sánchez, *op. cit.*, p. 86.

bajo la rectoría estatal, mediante creación de empresas públicas, subsidios universales y endeudamiento externo, estabilidad para el país.”²²

Cuando se promulgó la LOAPF, el paradigma de “Estado Planificador del Desarrollo” estaba por agotarse. Nuevas condiciones de la economía mundial hacían insostenible el modelo anterior: la caída del precio del petróleo que había sucedido durante los años 70 no había permitido que se generaran ganancias adicionales; además, el incremento en la tasa de interés de Estados Unidos incrementó el costo y monto de la deuda externa. Dichas condiciones provocaron que, en lo interno, el crecimiento de la burocracia y de las empresas paraestatales dejara de ser razonable. Si el gobierno había incrementado “el gasto público a partir de los años sesenta, con la finalidad de instalar un Estado de bienestar, a partir del inicio de la década de los ochenta el gasto fue insuficiente para seguir sosteniendo el modelo, la deuda empezaba a devorárselo.”²³ Estas condiciones obligaron a que México tuviera que “ajustar el gasto interno, reorientar la producción y encontrar nuevos caminos para impulsar el crecimiento económico.”²⁴

Como cuerpo normativo que racionalizó a la administración pública federal, la LOAPF estableció las bases de la estructura administrativa que se observan hasta ahora. Algunos de los efectos más significativos de este esfuerzo fueron la reestructuración del gabinete en sectores y la conformación de nuevos organismos de coordinación intersectorial, que derivaron en la creación de 11 programas vinculados a la modernización administrativa.

3. Estado de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional (1982-2000)

El mundo cada vez más globalizado y económicamente interconectado, en las postrimerías del siglo xx, invitaba a que nuestra Nación actualizara su marco jurídico para aprovechar las nuevas condiciones; por eso, desde el segundo lustro de los años 80, las funciones de la administración pública cambiaron radicalmente: si los paradigmas anteriores habían incitado la participación activa del Estado en la economía para que éste fuera rector del crecimiento, el nuevo modelo optó por disminuir la participación del Estado en la economía y comenzar a desconcentrar y descentralizar sus actividades.

En 1982, el candidato del PRI a la Presidencia de la República postuló siete tesis rectoras, que se convirtieron, posteriormente, en los ejes

²² José Juan Sánchez, *op. cit.*, p. 83.

²³ Esteban Alonso Rivera, “La transición democrática y movilidad social” en *Revista de Administración Pública* No. 120, Vol. XLIV, No. 3, INAP, septiembre-diciembre 2009, p. 115.

²⁴ Nora Lustig, *México: Evolución económica, pobreza y desigualdad*, Washington, 1997, p. 4.

de su gobierno: 1. Nacionalismo revolucionario; 2. Democratización integral; 3. Renovación moral de la sociedad; 4. Sociedad igualitaria; 5. Planeación democrática; 6. Desarrollo, empleo y combate a la inflación, y 7. Descentralización de la vida nacional.

Cabe analizar con detenimiento las de mayor impacto en la administración pública, a partir de la “Democratización integral”, se reformó el artículo 25 de la Constitución para precisar que “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.

Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación.”²⁵ Todo lo anterior implicó que, si bien el Estado sería rector del desarrollo nacional, tendría una injerencia menor en la producción de bienes y servicios.

En aras de lograr una “Renovación moral de la sociedad”, se reformó el Título IV de la Constitución y, derivado de ello, se expidió la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos, se promovió la desregulación y la simplificación administrativa, y se creó la Secretaría de la Contraloría de la que derivó la Contraloría Social, para que organizaciones de la sociedad participaran en la evaluación y control del ejercicio del gasto público.

La planeación democrática representó un nuevo modelo de conducción más abierto del gobierno, permitiendo la participación de todos los sectores sociales, bajo la rectoría del Estado. Una gran reforma administrativa tuvo lugar, a partir de las modificaciones al artículo 26 constitucional, que descargaron en el Estado la obligación de “organizar un sistema de planeación democrática que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía.” El Sistema Nacional de Planeación Democrática “cobijó a los instrumentos jurídicos de coordinación entre el gobierno federal y los estatales y municipales,

²⁵ *Diario Oficial de la Federación*, jueves 3 de febrero de 1983, Cfr. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM-ref-102-03feb83_ima.pdf

a partir de señalar que se requería la colaboración local con el propósito explícito de conducir el mayor gasto social posible hacia las entidades en las que se acumulaban las necesidades insatisfechas y las demandas crecientes”²⁶; surgió el primer Plan Nacional de Desarrollo, fruto de una extensiva consulta popular en la que participaron representantes de toda la sociedad y que, desde entonces, establece metas precisas que el gobierno federal en turno está comprometido a cumplir, sujetando todos los programas de la administración pública federal; y se facultó al Ejecutivo para organizar los procedimientos de participación y consulta popular, para “asegurar la participación de todos los mexicanos [...] y permitirles asumir la responsabilidad que les corresponde para consigo mismos, con sus familias y con su patria.”²⁷ Por otro lado, con la reforma al artículo 73 se hicieron explícitas las facultades del Congreso de la Unión, para “expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, y para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.”

Complementariamente, para contribuir a la “Descentralización de la vida nacional”, en congruencia con la herencia federalista de nuestra Nación, se reformó el artículo 115 constitucional. Ésta “constituyó el paso decisivo para dar cauce y posibilidad a la acción libre y democrática de los municipios”²⁸, pues fortaleció a los municipios, reconociéndoles su autonomía, atribuyéndoles más facultades, favoreciendo la coordinación entre los conurbados para permitir más eficaz prestación de los servicios públicos, e introduciendo el principio de representación proporcional en la elección de los integrantes de los ayuntamientos, principalmente. En ese orden de ideas, se limitaba la dinámica centralizadora de la administración pública federal para redistribuir competencias al municipio y devolverle capacidades para que fuera el gobierno directo de la comunidad básica. Asimismo, para fomentar el crecimiento económico del país, orientado al desarrollo social, se comenzaron a aplicar criterios descentralizadores de las actividades productivas del Estado. Con la reforma al artículo 28 constitucional, se asumió la lucha que tendría que ejecutar el gobierno en contra de los monopolios e incorporó, por primera vez, la prohibición de este tipo de prácticas, para garantizar que los particulares se convirtieran en promotores de la actividad económica.

Desde la perspectiva teórica, sensible al rumbo que tomaba el mundo de la época, Michael Crozier advertía que la administración pública “estaba en crisis porque se había convertido en una actividad megalomaniaca, se

²⁶ María del Carmen Prado, *La descentralización en México*, Instituto Nacional de Ecología, SEMARNAT. Consúltese : <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/403/prado.html>

²⁷ Salvador Rocha Díaz, *Las reformas constitucionales iniciadas por el licenciado Miguel de la Madrid Hurtado*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Consúltese: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/27619/24948>

²⁸ *Ibid.*

creo responsable de todo y de todos,”²⁹ lo que, en pocas palabras, traslucía la imperativa necesidad de reducir al inmenso aparato administrativo que se tenía; redimensionar al Estado y hacer de éste un “Estado modesto, Estado moderno”, en palabras del autor.

En ese orden de ideas, la última década del siglo pasado se caracterizó por el esfuerzo para dismantelar a un aparato estatal interventor, así como modernizar la estructura política y económica del país, a través de una liberalización que terminó con las restricciones comerciales sobre la economía mundial, que haría más eficiente y modernizaría a la nacional y disminuiría los aranceles.

Prácticamente culminada la guerra fría, que había mantenido polarizado al mundo entre dos modelos políticos y económicos, en 1990, los organismos financieros internacionales impulsaron el *Consenso de Washington*, que “condicionaba los apoyos crediticios de aquellas instituciones a la privatización de las empresas en poder del Estado, a la liberalización comercial y de inversiones, y a la estabilidad macroeconómica.”³⁰

Aunado a lo anterior y al proceso de democratización interno, que exigía la transición de un sistema político cerrado a uno cada vez más abierto, en lo económico, los empresarios demandaban mejor conducción de la economía, en sintonía con el entorno de apertura y menor participación estatal que se vivía en el mundo. Así inició el adelgazamiento del Estado, con la privatización de entidades paraestatales.

Bajo este paradigma de la administración pública, las entidades o empresas públicas disminuyeron en un 80% en un lapso de 25 años. Se trató, como lo explica Omar Guerrero, de un modelo a través del cual “el Estado regresaría a un Estado Básico; donde las fuerzas económicas del mercado se moverían sin la mano visible del Estado.”³¹

En 1994, el gobierno federal continuó el proceso de modernización de la administración pública y adelgazó su estructura funcional, además, propuso cambios en la estructura hacendaria, en aras de que México fuera lo suficientemente competitivo para el comercio con sus socios del recién firmado *Tratado de Libre Comercio*. El gobierno “enfaticó la necesidad de modernizar la vida nacional para lo cual propuso tres Acuerdos nacionales en los ámbitos: económico, para la recuperación económica y

²⁹ Michel Crozier, *Estado modesto, Estado moderno*, cit. por Raúl Olmedo Carranza, “Estado modesto, Estado moderno” en *Revista de Administración Pública* (RAP), No. 74, México, 1989, p. 183.

³⁰ Javier Barros Valero, “América Latina y México. Administración pública y gobernanza” en *Revista de Administración Pública* No. 120, Vol. XLIV, No. 3, INAP, septiembre-diciembre 2009, p. 146.

³¹ Omar Guerrero, *El Estado y la Administración Pública en México*, México, INAP, 1989, p. 787-789.

la estabilidad; político, para la ampliación de la vida democrática; y social, para el mejoramiento productivo y el bienestar popular.”³²

La imperante necesidad de continuar con la modernización administrativa, bajo el paradigma del Estado de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, derivó, durante el último gobierno del siglo pasado, en la puesta en marcha del Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), con el objetivo de “mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, mediante enfoques provenientes de la gerencia privada (planeación estratégica, enfoque de calidad y reingeniería de procesos).”³³

Como se aprecia, la Planeación Democrática del Desarrollo Nacional fue el paradigma con el que se racionalizó la administración pública federal, a la par de abrir la economía y cesar la intensiva participación del Estado en la misma.

Claramente había llegado la oportunidad para elaborar un nuevo paradigma de la administración pública, capaz de satisfacer y dar respuesta a los requerimientos de la sociedad.

4. De la alternancia política (2000-2012)

Décadas atrás, paralelamente había iniciado el proceso de transición democrática; conjunto de hechos protagonizados por sociedad y gobierno, compleja sucesión de fenómenos sociales, coyunturas electorales, liderazgos plurales y la complementariedad de visiones de país, adaptación progresiva de un régimen político a una sociedad que reclamaba un nuevo estado de las cosas. Con ese impulso democratizador, la cadena de cambios institucionales y políticos desembocó en una primera alternancia en la Presidencia de la República.

Durante esos años, se lograron cambios dentro de la administración pública federal, de la mano de mayorías plurales que involucraron a todos los partidos políticos en el Congreso de la Unión, subrayadamente la instauración del régimen de transparencia.

Aunque la primera reforma al artículo 6° constitucional para adicionar que “el derecho a la información” sería garantizado por el Estado se había realizado desde 1977, en 2002 se promulgaron la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que reconoció y reguló el derecho de los ciudadanos a acceder a la información de las instituciones y organismos del Estado; y la que creó el instituto responsable de su aplicación, ‘para hacer más pública la vida pública’.

³² Roberto Rives, *La Administración Pública de México en su bicentenario*, México, Colección Fundap, 2009, pág. 363.

³³ *Ibid.*, p. 387.

Ambas imprimieron fuerza jurídica a un principio de valor universal, propio de los regímenes democráticos, que paulatinamente se ha robustecido por el ejercicio del legítimo derecho ciudadano de fiscalizar la actuación de las autoridades.

Por otro lado, reformas a diversos ordenamientos, entre ellos la LOAPF, permitieron crear la Secretaría de Seguridad Pública, que “unificó el mando de cuerpos de policía que antes dependían de diferentes cabezas del Poder Ejecutivo: los encargados de la prevención y tratamiento de menores; de la prevención y readaptación social, y de la seguridad privada –que anteriormente pertenecían a la Subsecretaría de Seguridad Pública de la Secretaría de Gobernación (SEGOB)– así como el de la Policía Federal de Caminos –que previamente estaba a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)”³⁴.

Sin embargo, no fue suficiente para encauzar un nuevo paradigma de la administración pública federal, capaz de dar respuesta a las necesidades de una sociedad del siglo XXI; con esos gobiernos, “el régimen político entraba en una nueva era, sin alteraciones, pese a la alternancia de partidos políticos en el poder público y organización gubernamental.”³⁵

Si bien es cierto que, durante la primera administración, se propuso una agenda de modernización administrativa ambiciosa, “la envergadura de este proyecto requería de un liderazgo político e institucional claro, condiciones que no estuvieron presentes”³⁶; además, sus efectos se evidenciaron marginales en la práctica, pues “la mayor parte de los cambios realizados se realizaron sin ninguna modificación estructural a la administración pública.”³⁷

Como apunta María del Carmen Pardo, “la atención gubernamental hacia los problemas en los ámbitos nacional e internacional, como la crisis financiera mundial de 2008 y el aumento de los niveles de violencia asociados al narcotráfico, confirmó que la modernización administrativa, como estrategia gubernamental, no fue un tema importante en la agenda pública.”³⁸

³⁴ Leticia Ramírez de Alba, “Aciertos y desaciertos de la Secretaría de Seguridad Pública”, *Letras Libres*, 28 de noviembre del 2012. Consúltese: <http://www.letraslibres.com/mexico-espana/doce-anos-despues-ssp>

³⁵ Roberto Rives, *La Administración Pública de México en su bicentenario*, México, Colección Fundap, 2009, pág. 411.

³⁶ María del Carmen Pardo, “La Modernización del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma”, *Foro Internacional*, COLMEX, vol. LV, núm. 1, enero-marzo 2015, p. 84.

³⁷ Guillermo Miguel Cejudo Ramírez, “Las políticas de gestión pública en México: valorando 12 años de reformas en democracia”, *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Cartagena, Colombia, 30 oct.-2 nov. 2012, p. 4.

³⁸ María del Carmen Pardo, *op. cit.*

Durante los primeros años del siglo XXI, los precios internacionales del petróleo casi se triplicaron, pasando de un promedio anual de 27.28 dólares por barril en 2000 a 61.63 dólares en 2007. Sin embargo, el inmediatismo presupuestal que tuvo lugar durante el primer gobierno de la alternancia, derivó en que, en lugar de aprovechar el auge de los precios del petróleo para aumentar el superávit fiscal, aumentaran en un 50% los requerimientos financieros del sector público; además, como lo comprobaba una investigación llevada a cabo por el Instituto “Belisario Domínguez” del Senado de la República, durante la primera década del siglo, el número de plazas de la “alta burocracia”; es decir, de sueldos y prestaciones de alto nivel, aumentó hasta 19.24%, equivalente a 106 mil plazas adicionales.³⁹

En suma, en 12 años se creó una administración más grande y costosa, que no ofreció más ni mejores resultados. Durante esos años, en muchos rubros, México se detuvo; y es sabido que, en un mundo incesante, quien no avanza, retrocede.

III. Nuevo paradigma de la Administración Pública Mexicana: Estado democrático y ciudadano

Los primeros 12 años del presente siglo, so pretexto de gobierno dividido, el país padeció un gobierno detenido, cuando lo que se requería era impulsar el crecimiento económico, que fuera “sostenible, sustentable y que propiciara mayor equidad.”⁴⁰

Persuadidos por un proyecto de Nación convincente, abanderado por el entonces candidato presidencial Enrique Peña Nieto, los electores dieron el triunfo al PRI en 2012, dando paso a la segunda alternancia y al proceso transformador que le permitió a la Nación impulsar las reformas transformadoras para que el Estado fuera más eficaz.

Sobre la base de que “han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas, sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible.”⁴¹ El gobierno de la segunda alternancia propuso un México próspero, en paz, incluyente, con educación de calidad y con responsabilidad global.

Esta estrategia del inicio del gobierno de la segunda alternancia, a diferencia de las gestiones que le antecieron, comprendió que si bien el

³⁹ Ricardo Gómez, “Burocracia de élite prospera con el PAN” en periódico *El Universal*, lunes 17 de mayo del 2010. Cfr: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/177754.html>

⁴⁰ Enrique Peña Nieto, *México, la gran esperanza. Un Estado eficaz para una democracia de resultados*, Grijalbo. Consúltese: <http://www.estadoeficaz.com/online/#p5>

⁴¹ Cristina Zurbruggen, “A diez años del Informe del Banco Mundial”, *Revista Nueva Sociedad*, No. 201, julio-agosto 2007, ISSN: 0251-33552. Consúltese: <http://nuso.org/articulo/a-diez-anos-del-informe-del-banco-mundial/>

siglo xx había sido el de la estabilidad, el siglo xxi es el de la redistribución del poder público.

Redistribuir al poder significa ejercerlo y compartirlo democráticamente para que sean los ciudadanos los protagonistas de los retos que implica la transformación del país; en suma, que sirva al ciudadano quien, amén de ser la medida de todas las cosas, debe ser principio y fin de toda acción pública.

Pareciera, entonces, que un poder público más horizontal y equilibrado exige inteligencia, racionalidad, y sobre todo funcionalidad, porque lo que los ciudadanos exigen son buenos resultados y mayores espacios de participación.

Los cambios sociales y políticos ocurridos en México plantearon la necesidad de descongestionar al poder; es decir, quitar los frenos que evitaban su democratización o, en otras palabras, su ciudadanización. Era fundamental realizar este proceso entre los poderes que integran al Estado, de suerte que se delimitara la acción del mismo y se expandiera el poder ciudadano.

1. Estado Eficaz, paso previo al Estado democrático y ciudadano

El Estado Eficaz tiene como principio garantizar que el poder sirva y beneficie a la gente. Como lo precisa Cristina Zurbriggen, Estado así “es imprescindible para contar con los bienes y servicios; y las normas e instituciones que hacen posible que los mercados prosperen.”⁴²

Si los anteriores paradigmas de administración pública plantearon la necesidad de que el gobierno fuese tutor del crecimiento económico, primero, de la rectoría del desarrollo, después, más recientemente se evidenció que la acción del Poder Ejecutivo es insuficiente, pero “fundamental para el proceso de desarrollo económico y social, pero no en cuanto agente directo del crecimiento, sino como socio, elemento catalizador e impulsor de ese proceso.”⁴³ Lo anterior significa que si bien “el Estado tiene un papel importante que desempeñar en la producción de regulaciones apropiadas, en la protección y en el bienestar social, la discusión no debe referirse a si el Estado debe o no involucrarse, sino a cómo debe hacerlo.”⁴⁴

Con esta ola transformadora, el Gobierno de Enrique Peña Nieto se abocó a construir un “Estado eficaz sustentado en los principios democráticos que

⁴² *Ídem.*

⁴³ *Ídem.*

⁴⁴ Marco Aurelio Nogueira, “Un Estado para la sociedad civil”, trabajo presentado en el marco del 1^{er}. Encuentro Virtual Latinoamericano de Emprendedores Sociales, Revista del CLAD, *Reforma y Democracia*. No. 14, Caracas, Jun. 1999, p. 3.

norman la vida cotidiana y que tenga la capacidad para que los derechos fundamentales e ideales de los mexicanos plasmados en la Constitución sean ejercidos de manera plena y para que el país crezca conforme a su verdadero potencial económico y recupere su liderazgo mundial como potencia emergente”.

2. Reformas transformadoras

Acreditando responsabilidad histórica, madurez política y vocación democrática, encabezados por el Presidente de la República, políticos de todos los partidos, senadores, diputados federales y locales, respondieron al mandato de la sociedad; anteponiendo el interés superior de la Nación a cualquier otro, pues comprendieron que, a nuevas condiciones sociales, corresponde una nueva constitucionalidad, materializada en el Pacto por México, espacio de neutralidad partidaria para la negociación política. Fue así que se aprobó el paquete reformista más relevante desde 1917; renovando así la condición de norma jurídica fundamental de nuestra Carta Magna. 314, casi la mitad de las 699 reformas a artículos constitucionales efectuadas hasta ahora, se formularon en los últimos 20 años; 147 de esos 147 de esos en el presente sexenio, lo que acredita, no sólo que la actual es la gestión más reformista de nuestra historia, sino que los mexicanos hemos aprendido a hacer de la pluralidad política, productividad legislativa; que tenemos el talante y el talento democrático para ponernos de acuerdo cuando, por encima de todo, hacemos valer el interés superior de la Nación.

Llamadas a ser punta de lanza, por iniciativa del Presidente Enrique Peña Nieto, las LXII y LXIII legislaturas lograron impulsar 13 reformas transformadoras, nueve de ellas constitucionales.

Con la Reforma Educativa, la educación avanzó de la mano de la política. En la Constitución se vislumbra una Nación donde el Estado recupere plenamente la rectoría de la educación para asegurar su calidad, planteando el reto de hacer frente a la dinámica global y la competitividad que exige fortalecer a las autoridades educativas, dignificar la vida profesional de los docentes y capacitarlos continuamente, así como acompañarlos en su proceso de realización personal.

En la Ley fundamental también se plantea hacer un uso más efectivo y sustentable de sus recursos energéticos para generar prosperidad y bienestar para la población; en este sentido la Reforma Energética es la que más transforma; histórica por su origen y por su trascendencia, el nuevo marco jurídico reivindica el legado del Presidente Lázaro Cárdenas, quien sin comprometer la propiedad de los recursos de la Nación, permitió a los particulares participar en la industria petrolera. De vocación social, la Reforma reafirma al Estado mexicano como propietario de los hidrocarburos, ratifica su rectoría en áreas estratégicas y asegura

que la riqueza petrolera se traduzca en bienestar, pues incrementará la productividad y la competitividad de nuestra economía, sin deterioro del medio ambiente.

La reforma a la política, tuvo por objetivo transitar de una democracia electoral a una democracia de resultados, la reforma en la materia otorga mayor poder al ciudadano, sin detrimento de las capacidades de las instituciones, con el objetivo de fortalecer a la voluntad popular como única fuente del poder público. Igualmente, ensancha los derechos políticos del ciudadano para, en el ámbito municipal y legislativo, premiar o sancionar a sus representantes populares, y crea nuevos frenos y contrapesos, donde los poderes públicos interactúen con órganos autónomos especializados.

Para garantizar los derechos de libertad de expresión, acceso a la información y democratizar a las nuevas tecnologías de la información, la Reforma en Telecomunicaciones brinda certeza a las empresas y, sobre todo, pone el poder de los medios de comunicación al servicio de las personas; pues permite que se abra la competencia en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, beneficio que es tanto para las empresas que deseen incorporarse, como para los ciudadanos, ya que se garantizan mayores opciones y precios más competitivos. En nuestro texto constitucional reformado, hoy se proyecta un país donde la población ejerza nuevos derechos, en concordancia con el desarrollo tecnológico del mundo como el acceso a la banda ancha e Internet.

La reforma en Competencia Económica otorga autonomía, así como facultades a nuevas autoridades, a fin de eliminar las prácticas monopólicas del sector y la existencia de agentes preponderantes; asimismo, devuelve al Estado la rectoría en la materia, involucra y articula el trabajo de los tres poderes de la Unión, brindando certeza a las empresas, asegurando la competencia y, sobre todo, ofreciéndole más y mejores servicios a los usuarios, que son todos los ciudadanos.

Reforma que favorece la proporcionalidad y la equidad, la hacienda busca paso a una recaudación más eficaz y más justa por parte del Gobierno de la República, para asegurar servicios públicos e infraestructura de mejor calidad a la ciudadanía. Esta reforma logró aumentar la recaudación impositiva, facilitando el pago de impuestos y la realización de declaraciones fiscales; y contribuyó a administrar, de manera responsable y transparente, el gasto público.

Con la Reforma en materia de Transparencia se visualiza un México sin opacidad. Una sociedad democrática contemporánea no puede entenderse sin transparencia y rendición de cuentas para abatir la corrupción, la reforma fortaleció al derecho de acceso a la información pública, precisando y multiplicando el número de sujetos obligados, y poniendo

a disposición del ciudadano toda la información relativa al ejercicio de recursos públicos.

En un tiempo donde se requiere recuperar la confianza de la ciudadanía, y que el hartazgo social exige más acciones y menos discursos, se aprobó el Sistema Nacional Anticorrupción, que vela por el sometimiento de todos a la ley, empezando por las autoridades. Más de 500 artículos, en ocho leyes, han dado origen a un mecanismo de coordinación, único en el mundo, que permitirá que el aparato público cobre mayor eficiencia para abatir la corrupción y fortalecer la relación entre ciudadanos y gobierno.

Trascendentes, a no dudarlo, cada una de las reformas, pero sobre todo el conjunto de todas ellas, están dando un nuevo perfil a la administración pública y terminarán por transformarle el rostro por completo, al gobierno, primero, y al país, después.

Las reformas suman mucho más que la simple adición de las partes del nuevo marco constitucional; éstas tienen en común el traslado del poder público, que eran competencia del Poder Ejecutivo, a otras instancias de la vida pública y a favor del ciudadano. El Presidente Enrique Peña Nieto ha sentado las bases de un nuevo paradigma para la administración pública y ha perfilado las características que debe tener una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3. Una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para el futuro

La administración pública será crecientemente necesaria, pero diferente a la actual. Más chica y menos costosa, pero también mejor calificada y más eficaz; más tecnificada y más humanista; más reguladora, pero más dúctil; más profesional y más abierta a la participación social; más poderosa y más transparente; más global y, no obstante, más local.

Defender, regular y gestionar los asuntos de interés general de la Nación, bajo la refinada lógica del sistema democrático, seguirán siendo las tareas de las instituciones de la administración pública del futuro.

La LOAPF deberá orientarse más a la regulación que a la ejecución; asumiendo la primera como función exclusiva del aparato público, y aceptando que, en la segunda, los recursos públicos de toda naturaleza nunca serán suficientes.

3.1 Órganos de carácter político y de participación ciudadana

Los órganos de carácter político y de participación ciudadana se enfrentarán al reto de acercar las instituciones públicas al ciudadano, mejorando los

mecanismos de comunicación entre ambas partes y empoderando a los segundos.

Presente, ahora mismo, la colaboración público-privada en la atención de los asuntos de interés general puede y debe ir más allá de la ejecución de la obra pública, y extenderse a casi todos los aspectos de la vida en comunidad.

En el futuro pueden retomarse modelos antiguos, una especie de ágora de la Grecia clásica, que fungían como punto de encuentro de debate, reflexión y participación política; por ello, resultará de utilidad mantener y propiciar la creación de espacios de participación ciudadana; es decir, unidades políticas que puedan resolver los asuntos políticos más próximos a la comunidad y coordinarse con estructuras económicas más amplias para formar parte de una logística de prestación de servicios públicos más eficientes.

3.2 Instituciones educativas

Aunque se ha comentado mucho acerca de los cambios en la pedagogía que estarán motivados por la tecnología, algunas de las cualidades que marcarán el futuro de la educación están relacionadas con la ampliación de horarios escolares, en aras de que haya escuelas abiertas las 24 horas; la posibilidad de que los docentes puedan combinar su vida profesional con otras actividades; que los programas educativos sean multidisciplinarios; y que la enseñanza sea personalizada.

Estamos frente al reto de migrar de la escuela tradicional hacia un modelo de sociedad del conocimiento, en el que se supere la educación unidireccional y se transite hacia espacios colaborativos que funcionen como redes, donde los alumnos interactúen, tanto entre ellos, como con su profesor.

Lo anterior podría dar pie a la construcción de nuevos centros, que no se destinarán mayoritariamente a impartir clases, sino a la realización de actividades de esparcimiento; pero, independientemente de esas predicciones, es innegable que habrá un nuevo modelo de gestión de la educación, y todo parece indicar que será descentralizado y fragmentado.

Se prevé que el modelo sea multinivel, permitiendo formar, simultáneamente, tanto a menores como a mayores. La mayoría de estas escuelas serán flexibles, y estarán subordinadas a sistemas de aprendizaje coordinados públicamente mediante los cuales se acreditará su validez.

Este modelo, tan flexible como desestructurado, enfrentará algunas resistencias, pero llevará a las autoridades a diseñar modelos modernos que aseguren la calidad educativa y la equidad económica.

3.3 Sector Salud

Sus cambios serán notorios en el corto plazo, pues la medicina incorpora cada vez más tecnología, gracias a la aparición de nuevos métodos y que provocará cambios en el sector salud, cuyas principales tendencias serán:

1. Relación médico-paciente: La atención no presencial irá en aumento y llegará a ser la más común forma de consulta médica;
2. Las interacciones paciente-paciente serán superiores en número a las interacciones médico-paciente, y
3. La salud avanzará desde relaciones mayoritariamente humano-humano a relaciones máquina-humano, donde los datos y los algoritmos serán fundamentales.

El hospital abandonará su papel concentrador y se abrirá a la comunidad formando parte de una organización integrada, más flexible y abierta; y la mayoría de los nosocomios, pequeños y medianos, van a desaparecer o remodelarse para funcionar como centros ambulatorios auspiciados por los gobiernos locales y cofinanciados por el sistema público y por las propias aportaciones de los pacientes. En estos espacios también se hará promoción y prevención de los problemas de la salud pública, lo que va a generar que estos centros sean también unidades de orientación y prestación de servicios sociales.

El futuro modelo, mucho más eficiente por las mejoras tecnológicas y de gestión, tiene el desafío de ser económicamente sostenible y dar cobertura a la mayor parte de la población.

3.4 Seguridad Pública

Ésta será una de las instancias donde colaborará una mayor proporción de los funcionarios; además, resultarán necesarios los estudios de prospectiva y de inteligencia.

Ante este panorama, la policía podrá seguir la tendencia a concentrarse para formar una fuerza de coalición o, por el contrario, enfocarse más en orientación más local, vinculados a las grandes ciudades y áreas metropolitanas.

El reto será establecer la logística de coordinación entre los cuerpos policiales locales con los internacionales; y existen tres posibles mecanismos para lograr este objetivo:

1. La presencia de uno o varios representantes de los cuerpos internacionales en la plantilla de policías de los grandes municipios;

2. Una formación selectiva de entrada para todos los policías acreditada por los cuerpos de seguridad de carácter internacional, y
3. Los cuerpos de seguridad internacionales podrían actuar en sus respectivos amplios territorios en un protocolo de delitos.

Todos los policías deberían tener un estatuto laboral específico parecido al actual de los funcionarios públicos, aunque más simplificado y flexible, permitiendo que se premien sus méritos y se dé seguimiento a su servicio. Lo anterior implica una redefinición de los asuntos de interés general de la comunidad, concepto en torno al cual “existe un enorme relativismo e, incluso, arbitrariedad en su uso, que depende de tradiciones nacionales, de ocurrencias normativas, no del todo justificadas, generando un gran caos normativo e interpretativo”⁴⁵. Experiencias internacionales y organismos globales dan cuenta de los esfuerzos para dotar a los servicios de interés general una definición; al respecto, Carles Ramió propone una clasificación que los articula en tres grupos:

1. *Servicios de Interés General*, que se definen como aquéllos servicios básicos que resultan esenciales para la vida de la mayoría del público en general, y para los que el Estado tiene la obligación de garantizar unas normas públicas. Incluyen un extenso abanico de actividades, que van desde las grandes industrias de redes (energía, servicios postales, transporte y telecomunicaciones) hasta servicios vitales, fundamentales en el seno del sistema de protección social de la UE (educación, salud, vivienda, servicios sociales, agua y gestión de residuos).

El listado de los servicios universales de interés general es muy amplio: electricidad, gas, agua, telecomunicaciones, atención médica, transportes, vivencias sociales, servicios bancarios y financieros básicos, seguros y pensiones, funerarias, medio ambiente, y servicios de colocación y empleo.

2. *Servicios de Interés Económico General*, que consisten en los servicios esenciales en los que la intervención pública se cree necesaria a fin de garantizar el servicio adecuado, pero que se consideran de naturaleza económica (mayoritariamente relacionados con la existencia de un mercado, como el de la electricidad, el gas y las telecomunicaciones).
3. *Servicios Sociales de Interés General*, es decir, aquéllos servicios que se proporcionan en beneficio del interés general, pero son esencialmente de carácter social, y a menudo están relacionados

⁴⁵ Carles Ramió Matas, *La Administración Pública del Futuro: la Administración 2050*, Grupo de Investigación en Gobierno, Madrid, Administración y Políticas Públicas, Universitat Pompeu Fabra, 2015, p. 20.

con el bienestar social nacional y con los derechos de protección social. En esta categoría, pueden reconocerse dos tipos: 1) de regímenes legales, de seguridad social, relacionados con los principales riesgos de la vida (vejez, salud, desempleo, jubilación, discapacidad), y 2) servicios proporcionados directamente a la persona como los servicios de asistencia social, servicios de empleo y formación, vivienda social o asistencia sanitaria de larga duración. Un nuevo Servicio Social de Interés General puede considerarse de naturaleza económica o no, dependiendo de si se proporciona a través del mercado.

En definitiva, la administración de los servicios universales de interés general exigirá, de las instituciones públicas, una capacidad de regulación y control a nivel local, pero también de regulación internacional.

Si lo anterior evidencia cómo el nuevo paradigma comienza a erguirse, ya que expone la necesidad de robustecer el papel que tiene el ciudadano para la administración pública, también demuestra que la ley debe seguir reformándose para garantizar que el ciudadano sea principio y fin de toda acción pública, pues sólo así podremos afirmar que la LOAPF sea, más que un ordenamiento actualizado, una nueva ley para un nuevo paradigma: el Estado Democrático y Ciudadano.

Bibliografía

- Carles Ramió Matas, *La Administración Pública del Futuro: la Administración 2050*, Madrid, Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas, Universitat Pompeu Fabra, 2015.
- Enrique Peña Nieto, *México, La gran esperanza. Un Estado eficaz para una democracia de resultados*, Grijalbo. Consúltese: <http://www.estadoeficaz.com/online/#p5>
- Gloria Delgado Cantú, *México, estructuras política, económica y social*, Pearson Education, 2003.
- Gustavo Ernesto Emmerich *et al.*, "Democracia vs. Autoritarismo" en *Tratado de Ciencia Política*, Víctor Alarcón Olguín *et al.* (Coordinadores), Barcelona, Editorial Anthropos, UAM, 2007.
- Lorenzo Meyer, *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*. Consúltese: https://books.google.com.mx/books?hl=es&lr=&id=oZLJBgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&dq=lorenzo+meyer&ots=YcljRoL_Xf&sig=sXa2-gNTA26XKg6dDiRu1bAeawM#v=onepage&q=lorenzo%20meyer&f=false
- Omar Guerrero, *El Estado y la Administración Pública en México*, INAP, 1989.

- Roberto Rives, *La Administración Pública de México en su bicentenario*, Colección Fundap, México, 2009.
- Walter Astié-Burgos, *El Águila bicéfala: las relaciones México-Estados Unidos a través de la experiencia diplomática*, México, Planeta (Ariel Divulgación), 1995, p. 425.

Hemerografía

- Alejandro Carrillo Castro, "Génesis y evolución de la administración pública", Tomo II, Volumen 1, México, INAP, 2011.
- Cristina Zurbriggen, "A diez años del Informe del Banco Mundial", *Revista Nueva Sociedad*, No. 201, julio-agosto 2007, ISSN: 0251-33552. Consúltese: <http://nuso.org/articulo/a-diez-anos-del-informe-del-banco-mundial/>
- Esteban Alonso Rivera, *La transición democrática y movilidad social en Revista de Administración Pública* No. 120, Vol. XLIV, No. 3, INAP, septiembre-diciembre 2009.
- Guillermo Miguel Cejudo Ramírez, "Las políticas de gestión pública en México: valorando 12 años de reformas en democracia", *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Cartagena, Colombia, 30 oct.-2 nov. 2012.
- Javier Barros Valero, "América Latina y México. Administración pública y gobernanza" en *Revista de Administración Pública* No. 120, Vol. XLIV, No. 3, INAP, septiembre-diciembre 2009.
- Jorge Carpizo, "La soberanía del pueblo en el derecho interno y en el internacional", *Revista de Estudios Políticos*, No. 28, julio-agosto, México, 1982.
- José R. Castelazo, "Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa" en *Revista de Administración Pública* No. 120, Vol. XLIV, No. 3, INAP, septiembre-diciembre 2009.
- José Juan Sánchez, "El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana en *Revista Gestión Pública*, Volumen XVIII, No. 1, 2009.
- José Morales Ramírez, *Evolución y Tendencias de la Administración Pública, Federal en México, del siglo xx al siglo xxi*, CIDE, 2004.
- Luis Enrique Villanueva Gómez, "La División de Poderes: teoría y realidad", en *Cátedra nacional de derecho de Jorge Carpizo. Reflexiones constitucionales, Serie Estudios Jurídicos*, núm. 690, Instituto de investigaciones Jurídicas, UNAM, 2014.
- María del Carmen Pardo, "La Modernización del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma", *Foro Internacional*, COLMEX, vol. LV, núm. 1, enero-marzo 2015.
- , *La descentralización en México*, Instituto Nacional de Ecología, SEMARNAT. Consúltese: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/403/prado.html>

Nora Lustig, *México: Evolución económica, pobreza y desigualdad*, Washington, 1997.

Ospina Garzón, *La División de Poderes como instrumento para la efectiva tutela de los derechos fundamentales*, p. 1. Consúltese: <https://dpicuantico.com/sitio/wp-content/uploads/2015/04/Panel-N%C2%BA-4.pdf>

Perrotini *et al.*, "Toward a New Developmental Paradigm for Latin America", *International Journal of Political Economy*, vol. 37, Fall, 2008.

Raúl Olmedo Carranza, "Estado modesto, Estado moderno" en *Revista de Administración Pública (RAP)*, No. 74, México, 1989.

Rodrigo Moreno Rodríguez, *La administración pública federal en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980.

Salvador Valencia Carmona, "El Poder Ejecutivo Mexicano", en *El Poder Ejecutivo Latinoamericano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2016.

Documentos históricos citados

Diario Oficial de la Federación, jueves 3 de febrero de 1983, Consúltese: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_102_03feb83_ima.pdf

Revista de Administración Pública

INAP

Un balance de las reformas administrativas en los cuarenta años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Francisco Moyado Estrada*

El hecho más importante en torno a América Latina en las cuatro décadas pasadas ha sido la persistencia con la que ha perseguido la reforma administrativa, a pesar de muchas fallas y desilusiones

Gerald E. Caiden

Introducción

Al cumplirse cuarenta años de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), el país se encuentra en una situación que podría asimilarse a la que se vivía justo en aquel momento. Los retos económicos se multiplican como consecuencia del contexto externo; el proceso político reclama la apertura de otros actores para contrarrestar su desgaste. Los retos sociales, en cambio, se amplían presentando una agenda de inclusión, diversidad, igualdad y fortalecimiento de la ciudadanía, una agenda que entonces apenas se visualizaba.

En este sentido, resulta indispensable analizar los retos que se enfrentan a nivel de la administración pública, de forma que sea posible incorporar a la LOAPF, nuevos elementos para que sus organismos incidan en la

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Maestría en Políticas Públicas por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona y The Johns Hopkins University. Profesor de licenciatura y posgrado en la UNAM, el Instituto Nacional de Administración Pública, y otras universidades. Ha sido servidor público en diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal, incursionando en los últimos años en las funciones de contraloría y fiscalización. Es miembro de la Red Iberoamericana de Expertos en Calidad auspiciada por la Fundación CEDETT. Colabora para revistas especializadas en Gobierno y Gestión Pública de España, Colombia, México, Chile y Costa Rica. En 2010 publicó el libro *Gestión de Calidad*, Colección Biblioteca Básica de Administración Pública, editado por Siglo XXI Editores y la Escuela de Administración Pública del GDF. En 2014 publicó el libro *Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública*, editado por el INAP de México.

problemática que se describe y, de esa forma, aprovechar una disposición cuya vigencia se explica por sus propósitos originales.

En efecto, la indispensable tarea de ordenamiento y organización de las instituciones del gobierno, que dieron origen a la LOAPF –y que cumplió con creces sirviendo como instrumento de la sistematización, planeación y coordinación interinstitucional– se traducen, en la actualidad, en una serie de retos, que exigen analizar las posibilidades de ampliar sus alcances para lograr una gestión pública basada en la multicoordinación.

Es cierto que, a partir de 1982, el sector público se vino adelgazando paulatinamente, sin embargo a partir de 1990, surgieron otro tipo de organismos como los órganos constitucionalmente autónomos, semiautónomos y otros denominados como no sectorizados. La administración pública también se redimensionó, con la consecuente desvinculación y ambigüedad en la coordinación.

En este contexto, la conmemoración de 40 años de la LOAPF, representa una ventana de oportunidad, para proponer que a partir de su vigencia, se recuperen los propósitos originales de integración y se combinen con las nuevas necesidades de multicoordinación de las instituciones del Estado. Para demostrar este imperativo se ha desarrollado la presente investigación.

Las reformas tipo misión como antecedente

La reforma administrativa es un proceso permanente, lo que demuestra que los sistemas políticos no son inmutables. Los enfoques, las áreas prioritarias, su instrumentación técnica y el discurso para su legitimación, se adecúan a cada etapa y acompañan la transformación de las instituciones del Estado, desde el primer tercio del siglo xx. En esta perspectiva, y en una primera etapa, los programas de reforma administrativa se enfocaron en el fortalecimiento de las capacidades necesarias para el desarrollo económico y social, así como en las funciones generales del gobierno.

Peter Spink señala, con base en la Conferencia de Brighton de la ONU, realizada en 1971: “[...] Las reformas administrativas mayores son definidas como esfuerzos específicamente diseñados para inducir cambios sustanciales en los sistemas de administración pública a través de reformas a lo largo del sistema o al menos a través de medidas de mejoramiento de uno o más de sus elementos clave como las estructuras administrativas, de personal y de procesos” (Enrique Cabrero, 2010).

Es importante la concepción de reforma que se alcanza hacia los años sesenta y setenta del siglo xx, pues es producto de la evolución de procesos de cambio en las estructuras económicas, que tuvieron lugar en el primer tercio del siglo y, posteriormente, observar cómo se dio un mayor

énfasis a las disposiciones administrativas, programas, recursos humanos y procesos.

La instrumentación también es producto de la evolución de los programas de asesoría, desde los primeros, realizados hacia los años treinta, bajo el concepto de misión, como fue el caso de la Misión Kemmerer (Paul Drake, 2004) ¹, en varios países latinoamericanos (Cuadro 1), que se concentró en el estudio de la realidad económica mediante el contacto y discusión con cámaras de comercio, sociedades de agricultores y agentes regionales, para proponer nuevas legislaciones y normas de organización de nuevas estructuras económicas, financieras, monetarias y de promoción y fomento.

Drake (2004), ilustra los alcances de la misión en el caso chileno: “Después de permanecer poco menos de dos meses en Chile, Kemmerer entregó sus recomendaciones que había guardado celosamente. La Misión sugirió medidas detalladas para la creación de un Banco Central, el establecimiento del padrón oro, medidas bancarias generales, instrumentos negociables y seguros comerciales. También sugirió cambios en los créditos de comercio, de minería y civil. Para las reformas fiscales, la Misión presentó proyectos sobre el presupuesto, una contraloría general y contabilidad estatal, ferrocarriles nacionales, deudas públicas, una oficina de impuestos internos e impuestos a los ingresos, bienes raíces, estampillas y papel sellado, tabacos, espectáculos públicos e hipódromos, clubes de socios y sobre exportaciones de minerales de hierro”.

Cuadro 1
PAÍSES CON REFORMAS TIPO MISIÓN KEMMERER

País	Año
Colombia	1923-1930
Chile	1925
Ecuador	1926-1927
Bolivia	1927
Perú	1931

Fuente: Elaboración propia con base en Spink.

¹ “Entre 1923 y 1931 el Dr. Edwin Walter Kemmerer, profesor de Economía en la Universidad de Princeton, remodeló los sistemas monetarios, bancarios y fiscales en Colombia, Chile, Ecuador, Bolivia y Perú, fuera de los de Sudáfrica, Polonia y China. Con anterioridad a la existencia de instituciones financieras internacionales, los gobiernos andinos contrataron, por su cuenta, equipos asesores vulgarmente llamados *Money Doctors*. En todos los casos, la piedra angular de sus reformas fue la creación de un banco central dedicado a la preservación del padrón oro. Los grupos dirigentes en los países contratantes deseaban estas innovaciones para consolidar internamente la estabilidad monetaria y política, y así atraer inversiones extranjeras. Debido al dominio de los Estados Unidos en los mercados internacionales después de la primera guerra mundial, los líderes latinoamericanos creyeron que los consejeros norteamericanos más que los europeos y los expertos locales, poseían la clave para un crecimiento a través del endeudamiento”. (Paul Drake, 2004).

Aun cuando no se describen de forma muy detallada, como en el resto de los países, Eugenia Gozzi y Ricardo Tappatá (2016), señalan que Kemmerer también habría asesorado a México en 1917 y Guatemala en 1919. En el caso de nuestro país, asistió a la Comisión de Reorganización Administrativa y Financiera, que promovió el Presidente Venustiano Carranza en 1917.

Derivado de esta asesoría Kemmerer entregó el estudio: “Sistema monetario de México: reformas propuestas” en ese mismo año. “En busca de una solución, el gobierno de Carranza contrató la asesoría de quien se consideraba entonces la máxima autoridad conocida en el mundo en el tema de la moneda. Se trataba del profesor Edwin Walter Kemmerer, conocido en las esferas académicas como Doctor Dinero (*Money Doctor*). Kemmerer viajó a México en 1917 y su visita fue todo un acontecimiento local, al cual los periódicos dieron una cobertura amplia” (Eduardo Turrent, 2015).

Con el establecimiento de las nuevas estructuras de economía y financiamiento, se impulsó el desarrollo industrial, que insertó a las economías latinoamericanas en el mercado regional e internacional, se fortaleció el mercado interno, y ante la falta de una clase empresarial que contribuyera al soporte de la economía y el mercado, el Estado tuvo que intervenir mediante nuevos organismos y regulaciones, ampliando el tamaño del sector público.

Conviene destacar que la falta de una clase empresarial, ante lo cual el Estado debió crear estructuras corporativas para el control político de nuevos actores productivos, constituyó un fallo estructural, que explica el proteccionismo y la imposibilidad de insertar a las economías latinoamericanas, de manera plena, en el mercado y la competencia global.

La reforma administrativa en el contexto regional

Ante el anárquico crecimiento del sector público², sobrevino la necesidad de promover iniciativas de ordenamiento y racionalización. Para entonces ya la Organización de las Naciones Unidas había creado las primeras unidades para la asesoría de los países miembros, con lo cual surgió una ola de reformas que anteceden a la reforma administrativa que se impulsó en México a partir de 1965.

Al respecto Peter Spink sostiene: “América Latina ciertamente hizo de las reformas administrativas y de Estado un ajuste relevante en la agenda de la discusión política e intelectual invirtiendo en estudios, seminarios y

² A principios de los años setenta, Fernando Solana Morales hacía referencia a “una verdadera anarquía administrativa en la que habían caído algunos organismo y empresas del sector paraestatal” (Fernando, Solana Morales, 1971).

promesas políticas para actuar en relación con el Estado y la administración pública” (Enrique Cabrero, 2010).

Spink ubica el “gran periodo de la reforma administrativa” (Cuadro 2), a partir de 1960, con la aparición de asesores de la ONU, que realizan diagnósticos y recomendaciones en materia de administración pública, planeación del desarrollo y reorganización del servicio público. A medida que avanza, se van enfocando los procesos de programación, presupuestación, articulación, control y coherencia estructural, elementos clave de la reforma a nivel regional en este periodo.

Cuadro 2
PAÍSES DEL “GRAN PERÍODO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA”

PAÍS	PERÍODO
Argentina	1960-1975
Colombia	1950-1980
Ecuador	1960-1970
Bolivia	1960-1970
Venezuela	1960-1970
Chile	1973-1980
Uruguay	1960-1970
Perú	1960-1970
Brasil	1960-1970
México	1965-1980

Fuente: Elaboración propia con base en Spink.

Las etapas posteriores a la primera y segunda guerras mundiales, una vez que se concretaron los programas de reconstrucción de los países que participaron directamente en ambas guerras, implicaron esfuerzos de Estados Unidos, que se había convertido en el principal receptor de las exportaciones de la región (Paul Drake, 2004), para impulsar reformas en los países de América Latina, por su importancia económica en la producción de materias primas.

Los periodos de guerra y postguerra, habían permitido la expansión del mercado interno de los principales países, el surgimiento de nuevos sectores productivos y la expansión del sector público, mismo que se orientó en principio a la consolidación de organismos económicos y financieros y posteriormente, como ya observamos, al ordenamiento y sistematización de las administraciones públicas con reformas más articuladas.

Spink refiere: “La reforma administrativa se convirtió en la palabra de referencia para los cambios globales en estructura y personal que fueron

diseñados para apoyar los planes nacionales y que buscará controlar la administración pública al promover coherencia estructural, especificidad funcional y políticas de personal adecuadas a los requerimientos generales del presupuesto y la planificación” (Enrique Cabrero, 2010).

Un dato indiscutible, es que la reforma institucional acompañó los años del crecimiento económico, la creación de infraestructura industrial, el surgimiento de las clases medias y trabajadoras, convirtiendo a las administraciones públicas en instrumento sustancial del proceso de armonización, regulación y promoción del desarrollo económico y social.

Vista de arriba hacia abajo, la reforma administrativa, sin embargo, sería insuficiente para proponerse cambios en la estructura política, de forma que lo mismo fue impulsada por gobiernos democráticos, que por gobiernos autoritarios con dictaduras militares. Los cambios políticos vendrían posteriormente, cuando esos nuevos actores reclamaron inclusión y apertura de los sistemas políticos verticalizados.

El informe de la Comisión de Administración Pública

En el caso mexicano, los trabajos para la reforma administrativa iniciaron desde mediados de los años sesenta, con la colaboración de una importante generación de servidores públicos, con experiencia en el servicio público del país y en instancias internacionales como la ONU y la CEPAL, y en programas y proyectos de asesoría internacional. El apunte es relevante porque el entonces, subsecretario de la Secretaría de la Presidencia, advertía: “Ninguna reforma puede ser impuesta desde fuera. La que se comenta tiene que surgir de cada oficina. En este sentido, posee el valor de autocrítica generalizada y coherente de los servidores públicos” (Porfirio Muñoz, 1971).

En efecto, el 9 de abril de 1965 se creó la Comisión de Administración Pública (CAP), como parte de la Secretaría de la Presidencia³, señalándose entre sus objetivos: 1. Dictaminar la estructura más adecuada de la administración pública y las modificaciones a la organización para: coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico del país con justicia social; introducir técnicas de organización administrativa al aparato

³ La referencia es importante porque la Comisión de Administración Pública se convirtió en 1974 en la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia. Cabe señalar que la Comisión estuvo integrada de la siguiente forma: José López Portillo, Presidente; Carlos Vargas Galindo, Secretario, y en principio se integraron: Emilio Mújica, Rodolfo Moctezuma, Gustavo Martínez Cabañas, Fernando Solana, José Enrique Gama Muñoz, Leopoldo Ramírez Limón. En 1966 se incorporaron Guillermo Velázquez Herrera, Pedro G. Zorrilla Martínez. En 1968 se incorporó Alejandro Carrillo Castro como Secretario Técnico, así como Carlos Tello y Miguel Duhalt Krauss. Al respecto Spink señala “A finales de la década de 1970, México tenía la ventaja de que el entonces presidente José López Portillo había presidido previamente la comisión de administración pública” (Enrique Cabrero, 2010).

gubernamental que resulten convenientes para ello y lograr la mejor preparación del personal gubernamental, y 2. Proponer reformas a la legislación y las medidas que procedan.

Dos de sus principales integrantes, explican el método utilizado por la CAP: “La Comisión de Administración Pública para estudiar y determinar los campos de actividad sobre los que se aplica la acción de modernización o reforma, ha utilizado fundamentalmente dos criterios: la división convencional por sectores de actividad, lo que se ha dado en llamar ‘análisis vertical’ y el enfoque que se ha denominado ‘horizontal’. En el primer caso se entrelazan los análisis administrativos con los puntos programáticos. De este modo se han estudiado el sector agropecuario, el de ciencia y tecnología y el de comunicaciones y transportes, y se habrá de seguir analizando los de bienestar social, industrial, comercio exterior, etc. El segundo criterio adoptado ha servido para analizar los aspectos generales de la administración independientemente de las atribuciones específicas que cada una debe realizar” (Gustavo Martínez y Alejandro Carrillo, 1970).

Para cumplir sus propósitos, la Comisión de Administración Pública, se abocó desde sus inicios a la integración de un diagnóstico que se integró en el Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, publicado en 1967 por la entonces Coordinación General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia y editado en 2006 por el Instituto Nacional de Administración Pública.

El informe de la Comisión se integró por una introducción y tres grandes capítulos, cuyo contenido se resume a continuación, para identificar las principales líneas de orientación del proceso de reforma administrativa y la visión que la CAP obtuvo de la administración pública en aquellos años, por medio de un diagnóstico que fue único, porque no existió otra oportunidad como esa para realizar un estudio de tal magnitud y con la integralidad que el momento y la necesidad de reorganización permitirían. “Hasta su publicación en 1974 sólo había circulado un número limitado de ejemplares mimeografiados y de copias xerográficas, ya que el objeto del informe consistía sólo en ‘sentar las bases’ entre los titulares de las dependencias públicas, con la idea de desencadenar el proceso a fondo de reforma de la administración pública federal; en los medios especializados de la administración pública se le conoce abreviadamente como “Informe de la CAP” (INAP, 2006).

Desde la introducción del informe de la CAP, la reforma administrativa se define como el proceso de ordenar las estructuras y los sistemas de la administración pública de forma que puedan alcanzar sus objetivos con la máxima eficiencia posible. Este proceso aunado a la planeación económica para elevar la tasa de crecimiento económico y el producto

nacional permitirá en conjunto mejorar las condiciones de vida de los mexicanos (INAP, 2006).

Respecto a la política de la reforma administrativa, de una visión global que debiera mejorar la eficiencia de los tres poderes federales y estatales, gobiernos municipales, organismos descentralizados, empresas de participación estatal y otras unidades administrativas, sus alcances se acotaron al Poder Ejecutivo, centrándose en los problemas macro y micro administrativos. Los primeros se ubicaron en la estructura, los procedimientos y la coordinación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal a fin de que cada secretaría, departamento de Estado, organismo descentralizado y empresa de participación estatal integren el cuerpo administrativo del Gobierno Federal. Los segundos se ubicaron a nivel de las oficinas, departamentos, direcciones o comisiones internas, para resolver desde ahí los problemas de estructura, procedimiento y coordinación para mejorar su eficiencia (INAP, 2006).

“Todo gobierno está obligado a la renovación continua de sus estructuras y sistemas. Es decir: está en una permanente reforma administrativa. La reforma administrativa que se propone en el presente documento es también una actividad permanente. Habrá de realizarse sobre la base del estudio y la solución técnicos de los problemas administrativos del Gobierno y orientarse hacia el desarrollo del país” (INAP, 2006).

El panorama del Análisis General de la Administración Pública, que presentó la CAP, destacó los siguientes aspectos:

- i. *No se encontraron, propiamente, instrumentos para la planeación administrativa encargados de estudiar y analizar la organización técnica de las actividades, para elevar la eficiencia y prever, en su caso, futuros cambios de estructura y procedimientos.*
- ii. *No se encontraron reglamentos interiores en todas las dependencias. Cuando los hay, se trata casi siempre de documentos francamente obsoletos.*
- iii. *Al continuar el análisis no solamente por ramos, sino ahora por sectores, la CAP detectó duplicidades, un número excesivo de funciones por exclusión, diseminación de las actividades de planeación, sistemas de coordinación ineficientes.*
- iv. *Los expertos de las dependencias, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal deberían unificar criterios, con el objeto de establecer un sistema adecuado de distribución del trabajo y de procedimientos para la comunicación, la concentración y la unificación de medidas, normas y sistemas.*
- v. *Establecer sistemas de comunicación entre las dependencias, planeados previamente y que respondan a las necesidades derivadas de los objetivos de la coordinación intersecretarial.*

- vi. *Que los sistemas particulares de coordinación se estudien dentro del marco del análisis administrativo por sectores.*
- vii. *No existen normas sobre el uso y aprovechamiento de locales propios para las oficinas gubernamentales.*
- viii. *En las dependencias oficiales no se siguen reglas uniformes en materia de adquisiciones, ni en los sistemas de almacenes. Lo mismo cabe decir de los procedimientos administrativos, de contabilidad e inventarios.*
- ix. *En relación a la administración de personal, no existe un órgano central dentro del Gobierno que marque los lineamientos generales conforme a los cuales esta política debiera llevarse a cabo.*

Aun cuando el gobierno federal tuvo un diagnóstico preciso, sobre las principales necesidades, para mejorar la eficiencia, comunicación y coordinación en las dependencias y entidades, con el informe de la CAP de 1967, no sería sino casi una década después que la implementación de todas estas medidas se harían realidad.

Una explicación a manera de hipótesis, es que el gobierno entró a partir de 1968 en un nuevo marco de prioridades, que le obligaron a continuar con el despliegue de políticas e instituciones, que permitieran expandir sus alcances entre todos los grupos sociales y a nivel de todo el territorio nacional. Por ello, aunque el discurso de la reforma administrativa se mantuvo e incluso se realizaron algunas medidas en congruencia con ese discurso, no fue sino hasta que arrancó la administración 1976-1982, que la reforma administrativa se implementaría de manera frontal, empezando precisamente por la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

LOAPF: Nuevas bases para la organización de la administración pública

Para los interesados en el desarrollo de las instituciones de la administración pública, el hecho de que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal cumpla 40 años de vigencia –se promulgó el miércoles 29 de diciembre de 1976, al publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* y entró en vigor el primero de enero de 1977– representa la oportunidad de analizar la trascendencia de esta disposición definiendo, por su carácter, nuevas bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La LOAPF sirvió para encausar normativamente el proceso de reforma administrativa y se promulgó junto a otras importantes disposiciones como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley General de Deuda Pública, Decreto de adiciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, el Decreto que adiciona el artículo 39 de la Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas y el Decreto que adiciona la

Ley de Inspección de Adquisiciones con un artículo 27 (Alejandro Carrillo, 1977).

Esta nueva ley, abrogó la antigua Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (LSDE) de 1958. De igual forma se orientó a simplificar estructuras y precisar responsabilidades, superar duplicidades que mantenía la LSDE, regularizar las dependencias con ambigüedad organizativa, racionalizar concurrencias y equilibrar funciones, instituir el gasto público con base en el presupuesto por programas, oportuna evaluación de resultados, eficiencia y honestidad en las tareas gubernamentales, organización sectorial y coordinación de programas, reuniones del Ejecutivo con cada sector y evaluación de resultados de la administración pública federal en su conjunto (Alejandro Carrillo, 1977).

“En este sentido, la nueva Ley Orgánica no sólo integra funciones que en forma dispersa atendían —o debían de atender— diferentes dependencias, sino que, por primera vez, regula en un ordenamiento matriz —por llamarlo así para distinguirlo de las disposiciones particulares derivadas de él— tanto a las secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, como a los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones de seguros y fianzas y los fideicomisos” (Alejandro Carrillo, 1977).

El cuadro que se presenta a continuación (Cuadro 3), permite identificar cómo se produjo la sistematización, organización y sectorización bajo la nueva Ley Orgánica:

Cuadro 3
ANÁLISIS COMPARATIVO LSDE/LOAPF/LFEP

LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO 1958	LEY ORGÁNICA DE LA APF 1976	LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES 1986
Ley ordinaria dictada para definir el marco de actuación en una determinada materia.	Ley que por su naturaleza regula la organización de los poderes públicos y establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.	Ley, Reglamentaria del artículo 90 CPEUM, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales, en cuanto unidades auxiliares de la APF.
	El Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado (Art. 21).	La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá miembros en los órganos de Gobierno. También participarán otras dependencias y entidades, en la medida en que tenga relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate (Art. 9).

LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO 1958	LEY ORGÁNICA DE LA APF 1976	LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES 1986
<ul style="list-style-type: none"> - SEGOB - SRE - SEDENA - SEMAR - SHCP - PATRIMONIO - INDUSTRIA Y COMERCIO - AGRICULTURA Y GANADERÍA - SCT - RECURSOS HIDRÁULICOS - SEP - SSA - STYPS - SECRETARÍA PRESIDENCIA 	<ul style="list-style-type: none"> - SEGOB - SRE - SEDENA - SEMAR - SHCP - SPP - Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial - Secretaría de Comercio - Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos - SCT - Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas - SEP - SSA - STPS - SRA - ST 	<p>Corresponderá a los titulares de las Secretarías de Estado encargados de la coordinación de los sectores, establecer políticas de desarrollo para las entidades del sector correspondiente, coordinar la programación y presupuestación de conformidad, en su caso, con las asignaciones sectoriales de gasto y financiamiento previamente establecidas y autorizadas, conocer la operación y evaluar los resultados de las entidades paraestatales (Art. 8).</p>
	<p>Incorpora un Capítulo sobre la Administración Pública Paraestatal (artículos 45 al 54), integrada por organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos públicos, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas.</p>	<p>Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. (Art. 11).</p>
	<p>Incorpora el proceso de Sectorización (Art. 50) como el agrupamiento de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente.</p>	<p>La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un Órgano de Gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente y un Director General (ARTÍCULO 17). El Órgano de Gobierno estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros. Será presidido por el Titular de la Coordinadora de Sector o por la persona que éste designe (Art. 18).</p>

LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO 1958	LEY ORGÁNICA DE LA APF 1976	LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES 1986
Establece el principio de delegación de facultades administrativas (Art. 26).	Crea la Secretaría de Programación y Presupuesto y establece el principio de desconcentración administrativa como modalidad para la delegación de autoridad.	<p>En el Registro Público de Organismos Descentralizados deberán inscribirse:</p> <ol style="list-style-type: none"> I. El Estatuto Orgánico y sus reformas o modificaciones; II. Los nombramientos de los integrantes del Órgano de Gobierno así como sus remociones; III. Los nombramientos y sustituciones del Director General y en su caso de los Subdirectores y otros funcionarios que lleven la firma de la entidad; IV. Los poderes generales y sus revocaciones; V. El acuerdo de la SHCP o de la coordinadora del sector en su caso que señale las bases de la fusión, extinción o liquidación, de conformidad con las leyes o decretos que ordenen las mismas (Art. 25).
Contempla el principio de Refrendo (Art. 27).	Incorpora el principio de Refrendo en el Artículo 13.	Son empresas de participación estatal mayoritaria las que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Arts. 28 al 39).
Se establece el Consejo de Ministros como la reunión de Secretarios y Jefes de Departamento, Procurador General de Justicia, Presidido por el Jefe del Ejecutivo Federal (Art. 29).	Incorpora también la figura del Consejo de Ministros pero ahora en el Artículo 6°.	Los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Arts. 40 al 45).

Fuente: Elaboración propia.

Cuarenta años después, la LOAPF sigue vigente, enmarcando los diferentes enfoques y prioridades estructurales de cada periodo de gobierno, por lo que ha sufrido múltiples reformas. Su vigencia es de resaltar, pues desde su promulgación aportó un enfoque novedoso a la organización del gobierno, coexistiendo con otras disposiciones que se han venido sumando al marco jurídico de la administración pública mexicana.

De la modernización administrativa a la modernización económica

Las generaciones de publiadministrativistas, que se formaron en la década de los ochenta del siglo xx, tuvieron como mentores a varios de los protagonistas del proceso de reforma administrativa y a muchos profesores que participaron activamente como funcionarios durante aquel proceso, cuya resonancia aún se percibía en las aulas hasta finales de aquella década, cuando ya se dejaban sentir los primeros efectos del proceso de ajuste estructural y redimensionamiento que se había impulsado de manera frontal desde 1982.

Peter Spink ilustra: “Los inicios de la década de 1980 estuvieron caracterizados por crisis financieras, y a mediados de la misma por un modelo nuevo y específico de reforma administrativa desarrollado al nivel de cada país: los programas de ajuste estructural”. Los modelos de ajuste estructural, que después se convirtieron en el enfoque de “gobierno”, tenían que ver con los ajustes al presupuesto del sector público para reflejar un mejor ingreso *per cápita* y niveles de impuestos, suprimiendo el control del Estado sobre las empresas del sector público, abriendo las economías y reduciendo el papel del Estado (Enrique Cabrero, 2010).

De manera que nos enfrentamos al final de una época y el inicio de otra, asimilando de forma acelerada los nuevos enfoques que se incorporaban a la restructuración y el redimensionamiento del Estado, no sin algunos problemas, pues veníamos de una larga etapa de ampliación del sector público, que llegó a implicar a más de 1200 entidades públicas, de las cuales unas mil entraron al proceso de desincorporación (liquidación, fusión, extinción y venta) implementado de forma acelerada durante esa década.

Como es evidente, el acelerado proceso de restructuración y ajuste, en el que entró el sector público mexicano, obligó a entrar de lleno en el debate y la discusión de los enfoques y prioridades prevalecientes, por lo que se abandonó paulatinamente el viejo esquema de planeación y sectorización, que había aportado la etapa de la reforma administrativa, perfilándose una nueva etapa de modernización económica (Francisco Moyado, 2014).

No hubo tiempo para reflexionar sobre los aportes de la etapa anterior, que había arrancado desde 1965 y quedó como un vacío en la formación de las

nuevas generaciones de publiadministrativistas, quienes desprovistos de elementos suficientes para llamar la atención sobre la desincorporación y el redimensionamiento estatal, se vieron inmersos en una nueva etapa del proceso de modernización administrativa, que avanzaba aceleradamente (Francisco Moyado, 2014).

Sin embargo, al cumplirse cuarenta años de vigencia de la LOAPF, se debe aprovechar para llamar la atención, primero sobre la trascendencia del proceso de reforma administrativa, que se extendió por tres lustros, cuando menos (1965-1980). También sobre el proceso de sectorización, principio que aportó la misma ley y que prevaleció desde entonces, permitiendo la agrupación de dependencias y entidades por sectores administrativos.

La sectorización fue el cambio fundamental que representó pasar de una ley simple, como la antigua Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a una ley Orgánica, que tenía como propósito proporcionar orden y sistematicidad al gobierno y a las organizaciones de la administración pública del gobierno federal. De manera que fue un cambio significativo del que muy poco se han ocupado los especialistas.

Precisamente, este aporte es lo que explica su vigencia a lo largo de cuatro décadas, pues permitió, en principio, el ordenamiento por sectores administrativos y posteriormente la alineación de dependencias y entidades a la planeación nacional por medio de la vertiente obligatoria del Plan Nacional de Desarrollo y la dirección colegiada de entidades públicas a través de la incorporación en los órganos de gobierno de representantes de los organismos sectoriales tanto públicos como sociales, una década después al promulgarse la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Otro aspecto que explica la vigencia del proceso de sectorización, es la programación presupuestal, que por cierto se ha venido fortaleciendo a partir de los esfuerzos de evaluación de objetivos, metas e indicadores de desempeño, por medio de la matriz de indicadores de desempeño o matriz de marco lógico.

Aun cuando este proceso de control y programación, tiene sus aspectos positivos, también hay que decir que representa una especie de encorsetamiento de las entidades públicas, que frente a la responsabilidad de la alineación con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales e institucionales, terminan sujetándose a los lineamientos presupuestales, determinados por las coordinadoras de sector, lo que impide su autonomía presupuestal.

Sobre este aspecto Fernando Solana (1971), advertía desde que iniciaba el proceso de reforma: "Más que procurar procedimientos de coordinación

del sector público centralizado con el descentralizado, la preocupación se ha concentrado en imponer controles que eviten errores y abusos, sin que de otra parte, se haya establecido cuál es el punto de equilibrio razonable entre la libertad de acción que requiere un descentralizado (que por eso lo es) y el control que sobre el mismo debe tener el sector centralizado”.

También es posible reflexionar, sobre otros procesos de ordenamiento del gobierno, que se pusieron en marcha a partir de aquél proceso, como la planeación impulsada con el primer Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y posteriormente, una vez que se aprobó la Ley de Planeación, la gestión por medio del Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988).

Otro instrumento muy importante, que se implementó desde 1983, fue la distribución de competencias en materia tributaria, con la Ley de Coordinación Fiscal y el sistema que derivó de ésta, junto a la reforma municipal de ese mismo año, la que definió un catálogo de servicios públicos para esos ámbitos de gobierno.

En suma, el contexto que enfrenta la administración pública entre finales del siglo xx y el primer cuarto del siglo xxi, se describe por un profundo proceso de reforma del Estado, que ha motivado el surgimiento de diversos organismos fuera de la esfera del Ejecutivo y una nueva generación de disposiciones que enmarcan la gestión pública como son la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002), la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002), la Ley del Servicio Profesional de Carrera (2003) y la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006).

Esta nueva generación de disposiciones, se combina con una serie de reformas estructurales en materia de telecomunicaciones, fiscal, energética, laboral y educativa, que en su conjunto habrán de mostrar un nuevo panorama hacia este primer cuarto del siglo xxi. En esta perspectiva, se debe destacar la importancia de la LOAPF y la función que ha cumplido como “ordenamiento-matriz”, lo que le ha permitido subsistir a los periodos de reforma posteriores a 1976, y que le hacen susceptible de incorporar los nuevos principios y valores de la gestión pública de este nuevo siglo.

Consideraciones finales

La celebración de los cuarenta años de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, deben permitir llamar la atención sobre su vigencia, misma que habrá de prolongarse aún más en el tiempo. No obstante, es un momento oportuno para plantear los retos para que su permanencia contribuya a preservar el cometido de su originalidad que fue la organización, sistematización y eficiencia del sector público.

En un ejercicio de retrospectiva, habría que destacar que la LOAPF sentó las bases para el sistema nacional de planeación democrática, el sistema nacional de coordinación fiscal y el sistema nacional de control y fiscalización, que se fueron fortaleciendo con disposiciones normativas e instrumentos de coordinación entre dependencias, entidades y diferentes niveles de gobierno.

A partir de su reforma más reciente, se ha restablecido la Secretaría de la Función Pública y se han señalado sus atribuciones para que la administración pública federal se vincule a los nuevos sistemas nacionales. Por ello, es necesario insistir en que la LOAPF, debe incorporar los instrumentos para la eficaz coordinación de la administración pública federal con el Sistema Nacional Anticorrupción, el Sistema Nacional de Fiscalización y el Sistema Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas.

La integración se presenta como reto fundamental de la gestión interinstitucional, entre los poderes públicos y entre los organismos de la administración pública federal, para hacer posible la coordinación con las instancias de los poderes Legislativo y Judicial, así como con órganos constitucionalmente autónomos, para constituir una red que vincule a la estructura del Estado bajo un enfoque de gobernanza estratégica.

Integración, coordinación, gestión interinstitucional y gobernanza estratégica, son principios que se requiere incorporar en la LOAPF, para darle un contenido acorde con los retos de la gestión pública del siglo XXI, conservarla como una disposición actual y con un horizonte de vigencia, basado en nuevas fortalezas y principios de vinculación con las necesidades de la sociedad.

Bibliografía

- Carrillo Castro, Alejandro. "Reforma administrativa para el desarrollo económico y social (1976-1982)", en *Revista de Administración Pública (RAP)*, Números 31-32, julio-diciembre de 1977, INAP, Antología Conmemorativa, Tomo I, Volumen XL.
- Comisión de Administración Pública (2006). *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana (CAP, 1967)*. Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Drake, Paul W. "La misión Kemmerer a Chile: consejeros norteamericanos, estabilización y endeudamiento, 1925-1932", *Revista de Estudios Históricos*, Volumen 1, Número 1, 2004.
- Gozzi Eugenia y Tappatá Ricardo. "La misión Kemmerer", Noviembre de 2010, http://www.fitproper.com/documentos/propios/Mision_Kemmerer.pdf. [Fecha de consulta: 19 de octubre del 2016].

- Martínez Cabañas, Gustavo y Carrillo Castro, Alejandro. “Programa de reformas a la administración pública para adecuarla a las necesidades del desarrollo”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, Número 21, noviembre-diciembre de 1970, INAP, Antología Conmemorativa, Tomo I, Volumen XL.
- Moyado Estrada, Francisco. *Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública. Oportunidades para mejorar el desempeño de la Administración Pública en México* (2014), México, INAP.
- Muñoz Ledo, Porfirio. “Programa actual de reforma administrativa (1971-1976)”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, Número 22, enero-febrero, 1971, INAP, Antología Conmemorativa, Tomo I, Volumen XL
- Solana Morales, Fernando. “Los marcos de la reforma de la administración”, *Revista de Administración Pública (RAP)*, Número 22, enero-febrero de 1971, INAP, Antología Conmemorativa, Tomo I, Volumen XL.
- Spink, Peter. “Posibilidades e imperativos políticos: setenta años de reforma administrativa en América Latina”, en Cabrero Enrique. *Administración Pública*. Tomo 02, Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo XXI Editores-EAPDF, México, 2010.
- Turrent Díaz, Eduardo. “Las reformas monetarias de 1931 y 1932 en México: Críticas e incompreensión”, *América Latina en la Historia Económica*, Volumen 22, Número 2, mayo-agosto del 2015.



Revista de Administración Pública

INAP

Naturaleza y retos de los cambios administrativos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Mauricio Valdés Rodríguez*

En este ensayo se expone el **origen y naturaleza** de los principales cambios administrativos desde la década de los setentas, cuando se establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976), hasta nuestros días, haciendo énfasis en las reformas estructurales del actual sexenio (2012-2018).

El ensayo se divide en tres apartados: la primera parte es un breve panorama histórico de las reformas, desde la perspectiva de lo que se conoce como “cambio reactivo” y “cambio deliberativo”; en la segunda parte se describen las reformas estructurales del presidente Enrique Peña Nieto, que impactan la administración pública federal; por último, los desafíos que enfrentan los cambios administrativos recientes.

I. Panorama histórico: Cambios administrativos reactivos *versus* deliberativos

Desde la época de la Colonia hasta la década de los sesentas la administración pública es guiada por lo que se conoce como el cambio “reactivo”, entendido como: “la transformación en relación con la sociedad que cambia (en forma lenta) y la reacción de la Administración pública para atender a nuevas condiciones y reproducir (a destiempo) proyectos internacionales o nacionales” (Velasco, 1993).

* Maestro en Ciencias Políticas y Administración Pública por London School of Economics and Political Sciences, Londres, Inglaterra. Actualmente es Presidente del Consejo Directivo del Instituto de Administración Pública del Estado de México, y Miembro del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública. Ha fungido como Embajador de México ante el Reino de Dinamarca; Procurador Federal Agrario y Delegado de la Secretaría de la Contraloría ante el Departamento del Distrito Federal. También fue Senador de la República, Diputado Federal en dos ocasiones y Presidente Municipal de Texcoco. Se ha desempeñado como profesor en La FCPyS de la UNAM, el INAP, entre otros.

El cambio reactivo se adopta a una periodización basada en los criterios de concepción del Estado que prevalecía en la época en que se presenta el cambio administrativo; en el tipo de regulación jurídico que le orientó, en el cambio social y en las contingencias del entorno de la Administración Pública, que por sí mismas, proyectan una reacción de ésta en su estructura orgánica, así como en sus sistemas y métodos de trabajo. El cambio reactivo se encuentra más relacionado con factores de tipo interno de una sociedad, que en un momento dado mueven al cambio, y con las características intrínsecas de dicha comunidad, históricas, geográficas, económicas, sociales y culturales, entre otras.

Un ejemplo claro de ello fue la administración pública postrevolucionaria, que se adaptó a las necesidades históricas que demandaba la sociedad en ese momento y cumplía con las características del Estado Benefactor: mejores condiciones laborales, mejora de salarios, reparto de tierras, seguridad social, prestación de servicios públicos básicos. En este periodo se crean las principales instituciones sociales del Estado mexicano que requería el contexto social, político y nacional.

El Estado Benefactor se caracteriza por una firme intervención del Estado en la vida social y económica. El Estado predomina sobre la sociedad, existe una economía keynesiana de demanda y un papel restringido de los mercados (economía mixta o social), hay pleno empleo, y el Estado protege a los ciudadanos “desde la cuna hasta la tumba”, la modernización se desarrolla de manera lineal (Giddens, 1999).

Por el contrario, desde finales de los sesenta y durante la década de los setentas se consolida en México lo que se conoce como el cambio “deliberativo”, mismo que “se refiere al momento en que la sociedad acelera su cambio y la Administración Pública tiene que *incrementar su capacidad de respuesta* (reforma), pero también tiene que modificar sus estructuras y dimensiones (modernización). (Velasco, 1993, p. 35).

El cambio deliberado es más complejo, en él participan factores internos (transformaciones sociales en auge, como la urbanización, el crecimiento demográfico, o el proceso de industrialización en México), como externos; de una forma dinámica e interdependiente.

El Lic. José López Portillo solía recordar que la Administración Pública y la Biología eran similares, porque primero aparecía la función y luego el órgano. Ello explica también diversas reformas en la historia de México.

Por lo que se refiere al ámbito externo, las reformas administrativas de la década de los setentas, específicamente las de 1976, fecha en que se crea la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF); parece identificarse, en la corriente conceptual de la Teoría de Modernización

(Rostow, 1960), según la cual, la modernización implica un proceso gradual de cambio, de más a menos, de lo tradicional al crecimiento económico industrial. De acuerdo a esta visión, los países en desarrollo como México, deben incorporarse al crecimiento con la ayuda de las naciones desarrolladas. La Alianza para el Progreso, impulsada por el presidente Kennedy, como programa social hacia América Latina, es un claro ejemplo de este enfoque “modernizador”.

Por lo que respecta a lo interno, el modelo de sustitución de importaciones se había agotado y la crisis económica comenzaba; por el lado político, diferentes fuerzas sociales (médicos, ferrocarrileros, estudiantes) demandaban apertura del sistema electoral y de partidos.

La década de los setentas, marca un cambio de paradigma en cuanto a la naturaleza de las transformaciones en nuestro país; que van desde el “cambio reactivo”, hacia un cambio “deliberativo”, de mayor complejidad y envergadura.

Las transformaciones no fueron sólo en la administración pública, sino en las bases mismas del Estado: el ámbito político (la reforma electoral de 1977 comienza el proceso de lo que se conoce como transición democrática); en lo económico es el preámbulo de un giro en el rumbo, de un Estado Benefactor producto de una revolución social, hacia un Estado inmerso en un mundo global que demanda una nueva estrategia en la economía.

Según Wilburg Jiménez (1973), las reformas administrativas pueden ser impulsadas por alguno de los siguientes factores, o una combinación de ellos:

- a) Por compromiso de los líderes políticos principales;
- b) Por órganos supremos del Gobierno; especialmente en el ámbito del Jefe del Estado y su Gabinete;
- c) Por un criterio partidista mayoritario en el ejercicio del poder;
- d) Por iniciativa del Poder Legislativo y aceptación del Poder Ejecutivo;
- e) Por presiones de grupos importantes de poder y formación de opinión pública;
- f) Por presiones burocráticas para algunos aspectos de su interés particular e indirectamente para la reforma total, y
- g) Por recomendaciones técnicas de grupos de profesionistas, de usuarios o de organismos o misiones de colaboración internacional (Jiménez, 1973: 19-20).

Para el caso de México, el proceso de reforma, fue una decisión en concordancia con las características particulares del país, y apoyada “desde el seno del Poder Ejecutivo. Toda vez que para ello se necesitan

tres aspectos esenciales: autoridad, técnica y tiempo” (Presidencia de la República, 2004).

La reforma administrativa que dio origen a la LOAPF, “aspiraba a ordenar las estructuras y los sistemas de la administración pública, de tal manera que se pudieran alcanzar sus objetivos con la máxima eficiencia posible” (Presidencia de la República, 2004). En lo interno, se habían identificado problemas en la gestión pública como la duplicidad de funciones, la falta de coordinación institucional, insuficiencia de recursos, centralización y un grueso aparato burocrático.

En el plano internacional, la década de los ochentas estuvo marcada por la llamada corriente neoliberal, que impulsó por el orbe, las políticas del *Consenso de Washington*, que en síntesis dictaban: disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades en el gasto público, reforma fiscal, liberalización de las tasas de interés, tipos de cambio competitivos, liberalización comercial, liberalización de la inversión extranjera directa, privatización, desregulación y derechos de propiedad para la economía informal (Williamson, 2004).

El neoliberalismo pugnó por un “Estado mínimo”, que en el ámbito administrativo se traducía en reducción de las estructuras administrativas, recorte del gasto público y la implementación de las premisas de la Nueva Gerencia Pública, enfocadas en la eficiencia del sector público.

Giddens (1999) sostiene que la perspectiva neoliberal es una teoría netamente globalizadora y tiene una oposición contundente hacia el Estado Benefactor. La globalización es una realidad de la que nadie puede marginarse.

“La Globalización es interdependencia económica y sobre todo, la transformación del tiempo y el espacio en nuestras vidas. La revolución de las comunicaciones y la extensión de la tecnología informática están estrechamente vinculadas al proceso globalizador. Un mundo de comunicación electrónica instantánea reorganiza las instituciones locales y las pautas vitales cotidianas. La Globalización se aleja del Estado-nación, pero también presiona hacia abajo, crea nuevas demandas y también nuevas posibilidades de regenerar identidades locales” (p. 89).

El entorno internacional –marcado por un influyente paradigma neoliberal inmerso en la globalización y el cambio tecnológico– fue un factor determinante en el rumbo de la reforma administrativa en México, desde esa década y hasta nuestros días.

Un primer hecho relevante hacia la nueva LOAPF es la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) en 1965 por parte de la Secretaría de la Presidencia, marcando el inicio del proceso de Reforma en la Administración Pública, en la cual se señalan los siguientes objetivos:

1. Dictaminar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización para:
 - a) Coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico del país con justicia social;
 - b) Introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental, que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior y
 - c) Lograr mejor preparación del personal gubernamental.
2. Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan.

La Comisión de Administración Pública se integró, originalmente, de la siguiente manera:

Presidente de la Comisión: Lic. José López Portillo; Secretario: Lic. Carlos Vargas Galindo; Miembros: Lic. Emilio Mújica; Lic. Rodolfo Moctezuma; Lic. Gustavo Martínez Cabañas; Lic. Fernando Solana. El 20 de abril de 1965 se incorpora el Lic. José Enrique Gama Muñoz; el 5 de octubre de ese mismo año el Lic. Leopoldo Ramírez Limón; el 21 de julio de 1966, se incorporó el Lic. Guillermo Velázquez Herrera; el 28 de septiembre de 1967 el Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez; el 18 de enero de 1968, el Lic. Alejandro Carrillo Castro ingresó a la Comisión en calidad de Secretario Técnico y el 21 de mayo del propio año, el Lic. Carlos Tello se incorporó también a ella.

Posteriormente el Secretario Técnico contó con la asesoría del Lic. Miguel Duhalt Krauss y con el apoyo de un grupo de jóvenes analistas especializados en organización y métodos, administración de personal, archivos, documentación administrativa, sistemas de información, economía del sector público, derecho administrativo y administración de recursos materiales (Presidencia de la República, 2004:10).

En seguida se presenta una tabla con la síntesis de las reformas administrativas más significativas en cada periodo sexenal.

PRESIDENCIA	REFORMAS ADMINISTRATIVAS	DATOS RELEVANTES
Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)	Se impulsa el Programa de Reforma Administrativa, con la finalidad de “ordenar, integrar y articular al sector público” para ser un instrumento adecuado en la conducción del desarrollo económico y social del país. La Comisión de Administración Pública se transforma en la Dirección General de Estudios Administrativos (Sánchez, 2011).	El principal problema detectado es una gran cantidad de asuntos encomendados al Ejecutivo federal por parte del Estado vía constitucional; así como una debilidad de las administraciones estatales y municipales (Sánchez, 2011).
José López Portillo (1976-1982)	Nace la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (LOAPF).	
Miguel de la Madrid (1982-1988)	Impulsa el Programa de Descentralización Administrativa 1982-1988, y se crea además el Sistema de Planeación Democrática.	El Banco Mundial, así como el Fondo Monetario Internacional presionaron al gobierno mexicano para que se adoptaran las recomendaciones del llamado Consenso de Washington. A partir de 1984, el gobierno Federal se vio forzado a instrumentar, de manera gradual pero continua, dichas recomendaciones” (Carrillo Castro, 2011, 195).
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal (1989-1994).	Firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLC), marcan la integración de nuestro país al mundo de la globalización; motivo por el cual, a partir de estos años se tienen que adaptar las instituciones a un contexto internacional.
Ernesto Zedillo (1994-2000)	Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000.	El objetivo era mejorar la prestación de los servicios públicos, mediante el enfoque de la gerencia pública tomando como modelo la gestión privada.
Vicente Fox Quesada (2000-2006)	Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia, Modelo Estratégico de Innovación gubernamental y Agenda de Buen Gobierno. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.	

PRESIDENCIA	REFORMAS ADMINISTRATIVAS	DATOS RELEVANTES
Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	Mejoramiento de la Gestión (2007-2012) a cargo de la Secretaría de la Función Pública, el Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Reforma constitucional en materia de acceso a la información pública.	

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, las reformas administrativas que se han llevado a cabo en México, que impactan la Administración Pública Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAPF), han tenido como propósitos hacer más eficiente la administración pública en un nivel interno; pero claramente se han visto influidas por un contexto internacional globalizador que exige adecuarse en muchos casos, a los parámetros internacionales de desarrollo.

II. Las reformas estructurales del Presidente Enrique Peña Nieto

En el actual sexenio, el Presidente Enrique Peña Nieto ha impulsado las llamadas reformas estructurales en temas estratégicos para el desarrollo del país y que tienen un impacto directo en la LOAPF. A continuación se presentan los objetivos de las reformas estructurales (Presidencia de la República, 2016).

	OBJETIVOS
Reforma Energética	Tiene como finalidad atraer inversiones y modernizar el sector energético, el país transitará hacia un modelo energético dinámico, basado en los principios de competencia, apertura, transparencia, sustentabilidad y responsabilidad fiscal de largo plazo.
Reforma en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión	Impulsar un cambio estructural que aumentará sustantivamente la competencia en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, elevando con ellos, el bienestar de los mexicanos y el potencial económico del país.
Reforma en Materia de Competencia Económica	Se busca generar un mercado interno no solamente con mayor competencia, sino más robusto, competitivo y dinámico, con procesos económicos más eficientes, mejor tecnología, más infraestructura e insumos más baratos, de manera que las personas y empresas puedan aprovechar mejor sus recursos para generar riqueza y ser más productivas.
Reforma Financiera	Se establece un marco jurídico que promueve la competencia, la estabilidad y el sano desarrollo del sector, lo que multiplicará y mejorará las opciones de crédito para los mexicanos.

	OBJETIVOS
Reforma Hacendaria	Incrementa de manera justa la recaudación para que el Estado pueda atender las necesidades prioritarias de la población.
Reforma Laboral	Avanzar en la construcción de un marco que permita incrementar la oferta laboral, alentar la productividad de las empresas, y elevar la competitividad del país.
Reforma Educativa	Propone poner a las escuelas en el centro del sistema educativo, para transformar la relación entre autoridades, maestros, alumnos, padres de familia y la sociedad en general. El fortalecimiento de las escuelas es una condición necesaria para asegurar el aprendizaje de los alumnos e impulsar el desarrollo profesional de los maestros.
Código Nacional de Procedimientos Penales	Modelo único de procedimiento penal que será aplicado en todo el país, subrayando además de que se trata de un código que incorpora en sus disposiciones el nuevo sistema de justicia penal acusatorio oral. Contar con reglas únicas para todo el país permitirá avanzar en el proceso de homologación normativa, facilitará la capacitación y posibilitará la generación de esquemas de coordinación entre las autoridades encargadas de aplicar el nuevo sistema de justicia penal.
Nueva Ley de Amparo	Ampliar la protección que el amparo proporciona a los derechos de los ciudadanos, con el propósito de hacer más expedita y eficaz la aplicación de la justicia; simplificar y modernizar los procesos legales, y para fortalecer al Poder Judicial de la Federación.
Reforma Política-Electoral	Se modernizan las instituciones del régimen político para fomentar un mayor equilibrio entre poderes, facilitar el diálogo y los acuerdos y consolidar una democracia de resultados. Se transforman las instituciones y las reglas de la competencia electoral para fortalecer la participación ciudadana y brindar mayor certidumbre a los comicios, tanto a nivel nacional como local.
Reforma en Materia de Transparencia	Fortalece los mecanismos de acceso a la información pública y la protección de datos personales que existen en nuestro país. El fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública; la consolidación de un sistema nacional de transparencia; el establecimiento de nuevas facultades para el IFAI (INAI).

Fuente: Elaboración propia con información de la página oficial de la Presidencia de la República.

Cada una de estas reformas estructurales tiene un impacto directo en la LOAPF. A manera de ejemplo, la reforma energética es una de las cuales ha generado las mayores modificaciones en la ley. (Decreto por el que se expide la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética); publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 11 de agosto del 2014, reformándose, adicionando y derogando diversas disposiciones de la LOAPF, además de expedirse la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.

En el caso de Pemex, se observa que su transformación es profunda en un nivel administrativo. De ser una empresa “paraestatal” pasa a ser una “empresa productiva del Estado”, al igual que la Comisión Federal de Electricidad, que privatiza la mayoría de sus servicios. Lo anterior implica que, sin perder su orientación social, se disponen ahora de herramientas jurídicas que permiten aplicar criterios empresariales en operación, producción, rentabilidad y competitividad, ya que el mismo marco legal alienta la participación de capitales privados en actividades que antes eran exclusivas del Estado mexicano.

El Consejo de Administración de Pemex (Capemex) es el encargado de nombrar las direcciones corporativas como parte de la reestructuración. Esta reestructuración organizacional comprende: homologación de procesos, mayor eficiencia, mejor rendición de cuentas y proceso de toma de decisiones más ágil. Petróleos mexicanos ahora se divide en las siguientes empresas corporativas: Pemex Exploración y Producción, Transformación industrial, Pemex Fertilizantes, Pemex Etileno, Pemex Logística, Pemex Cogeneración y Servicios, Pemex Perforación y Servicios (Presidencia de la República, 2016). Y sin embargo los resultados inmediatos son adversos a los esperados.

El Consejo de Administración de Pemex se reduce de 15 a 10 integrantes. Los cinco que fueron eliminados pertenecían al Sindicato de Trabajadores, de modo que el Consejo quedará integrado por el secretario de Hacienda (SHCP), el titular de la Secretaría de Energía (SENER), tres consejeros del gobierno federal designados por el Ejecutivo y cinco “independientes” que tendrán que ser ratificados por el Senado.

El ejercicio anterior sirve para ilustrar la magnitud de las implicaciones administrativas que conllevan las reformas estructurales del actual sexenio. Sin embargo, más allá de las transformaciones, que pueden ser analizadas desde diversas perspectivas, nos interesa apuntar, los desafíos a nivel macro que los cambios en la Administración Pública Federal deben cumplir para llevar a buen término dichas reformas.

III. Desafíos de los cambios administrativos de las reformas estructurales

- a) *Mecanismos de participación ciudadana efectivos.* El primer desafío es que se establezcan mecanismos efectivos para que la participación de la sociedad en la administración pública sea cada vez más significativa y relevante. En las actuales reformas, de todos los temas, existen consejos de participación ciudadana o bien, organismos y entes de carácter autónomo. Ello aumenta la legitimidad y confianza en las instituciones, sin embargo, la participación de estas instancias sociales y ciudadanas, debe tener garantías legales y administrativas que garanticen tanto su inclusión como su independencia y autonomía.
- b) *Una nueva visión del “Federalismo” que impacte favorablemente a la Administración Pública.* Aunque no es tema de este artículo, un “federalismo” caduco impacta en las reformas administrativas. En los últimos años la estrategia del Gobierno mexicano para alcanzar objetivos nacionales ha sido mediante la expedición de leyes generales en las competencias concurrentes de los tres órdenes de Gobierno y en el condicionamiento de recursos a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que perpetúan la centralización en el ámbito federal. Esta forma de “federalismo” ha llevado a una excesiva centralización, provocando problemas de saturación y sobrecarga, de distanciamiento, o pérdida de visibilidad y de responsabilidad en la relación entre “centro” y “periferia”.¹ En la práctica, esta centralización ha hecho complejo el sistema federal, en el que se sobreponen concurrencias, duplicidades y omisiones, que restan dinamismo al gobierno².
Una nueva visión eufemística del Federalismo debe contemplar transformaciones, en por lo menos los cinco siguientes temas: Planeación federal a largo plazo, un nuevo esquema de relaciones intergubernamentales, mayor preponderancia del poder estatal, el municipio como eje del desarrollo nacional y profesionalización de los servidores públicos en los tres órdenes de Gobierno (Comité Consultivo Federalismo del IAPEM, 2016).
- c) *Profesionalización de servidores públicos.* El perfil, preparación y características de los servidores públicos es elemento fundamental para el desarrollo de la administración pública. Es necesario retomar el Servicio Civil de Carrera, que en México no ha funcionado; impulsar la certificación de los servidores públicos en todos los niveles bajo normas estandarizadas. En este aspecto, los institutos de Administración Pública (nacional y estatales) del país tienen un gran desafío para adecuar y crear programas académicos que

¹ Ver Encuesta Nacional del Federalismo. José María de la Serna Garza, pp. 48.

² Esta práctica tan compleja del federalismo es mencionada por el IMCO en su estudio del 2012, *Índice de Competitividad*, pp. 13.

refuercen los conocimientos y sobre todo, promuevan habilidades y competencias para los puestos del sector público.

- d) *Globalización y Gobiernos Locales*. Sin que México se quede al margen de los procesos internacionales y la globalización, es necesario que esta inserción a nivel mundial se equilibre con los factores internos propios del país, y especialmente de los Gobiernos locales. Existen tendencias en la administración pública que toman en cuenta ambos factores (internos y externos), que refuercen la identidad por un lado, pero sean soluciones locales y apropiadas a la diversidad nacional.

Conclusiones

Las series de reformas iniciadas en la década de los setentas, respondieron en su momento a una necesidad de contar con una administración más eficiente y eficaz, repercutiendo en nuestros días, permitiendo contar con instituciones cada vez más sólidas. Sin embargo, ahora es urgente incentivar reformas desde el ámbito federal con un tinte más social, que ayuden a seguir democratizando la vida nacional, fortalecer las libertades ciudadanas y superar los obstáculos, que aún son parte de una administración tradicional, principalmente en los gobiernos locales.

La LOAPF en sus cuarenta años de vida, ha tenido un total de 54 reformas; 17 en el sexenio actual. Lo anterior nos muestra los ajustes que se han realizado y se seguirán incentivando al interior del aparato gubernamental, y el aspecto normativo, a raíz de las reformas estructurales; con el fin de cumplir con las necesidades actuales de nuestro país y el contexto internacional.

Es urgente ahora incentivar reformas que propicien la confianza de la ciudadanía en la gestión pública con sus representantes; así como mecanismos que impulsen una ciudadanía más activa, más preocupada por la solución de problemas en su entorno más inmediato.

Sin embargo, las reformas sólo probarán su eficacia en el largo plazo, sus beneficios hasta ahora son más retóricos que realidad, en contraste los costos se pagan de inmediato, como se aprecian en las encuestas realizadas al respecto.

Bibliografía

- Carrillo Castro, Alejandro (2011). *Administración Pública en México. Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada*, Tomo II, México, INAP.

- De la Serna Garza, José María Coord. (2015) *Encuesta Nacional del Federalismo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en línea: en: http://www.losmexicanos.unam.mx/federalismo/encuesta_nacional.html#
- Giddens, Anthony (1999). *La Tercera vía*. Taurus.
- IMCO (2012). Índice de Competitividad Estatal 2012, consultado el 26 de septiembre del 2016. Disponible en línea: http://imco.org.mx/indice_de_competitividad_estatal_2012/resultados/
- Jiménez Castro, Wilburg (1973). "Reforma administrativa". Revista *Reforma administrativa, presencia pensamiento testimonios*, 19-24.
- Peña Nieto, Enrique (2011). *México la Gran Esperanza. Un Estado eficaz para una democracia de resultados*, México, Grijalbo Mondadori.
- Sánchez González, José Juan (2009). "El Cambio Institucional en la Reforma y Modernización de la Administración Pública Mexicana". *Revista Gestión y Política Pública*, 67-105, consultado el 25 de septiembre del 2016. Disponible En línea: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XVIII_No.I_1ersem/03_Jose_Juan_Sanchez.pdf
- Velasco Monroy, Santiago G. (1993). *Administración pública del Estado de México. Aparato público y sociedad, poder y cambio, desarrollo y prospectiva, 1824-1992*, México, IAPEM.
- Williamson, John (2004). "A Short History of the Washington Consensus". Ponencia presentada en la Conferencia *From the Washington Consensus Towards New Global Governance*, Barcelona, 2004.

Instituciones

- Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura (2016). *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, consultado el 26 de septiembre del 2016. Disponible en línea: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>
- INAP (2016). *La Administración pública Mexicana en la línea del tiempo (1955-2015)*, México, INAP.
- Presidencia de la República (2016). *Reformas*, consultado el 28 de septiembre del 2016. Disponible en línea: <http://www.gob.mx/presidencia/archivo/reformas>
- Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos (2004). *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana*, México, INAP.

Revista de Administración Pública

INAP

Algunas consideraciones en torno a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en los últimos 40 años

Claudio Aponte Rojas*

Introducción

Sin lugar a dudas, el mundo está viviendo una transición llena de riesgos. Desigualdad, pobreza, desempleo, corrupción y debilidades institucionales que amenazan la viabilidad de un gran número de países. Frente a esa coyuntura y al fenómeno denominado la “Cuarta Revolución”, nos encontramos ante la disyuntiva del ¿qué hacer?

En el contexto latinoamericano, México no está exento de esas problemáticas y se tendrá que definir cuál es el papel de nuestro país frente a esos retos. Estamos insertos en una revolución tecnológica que está cambiando fundamentalmente nuestras formas de vivir, trabajar y relacionarnos. ¿Dirigirla, orientarla, gobernarla o en suma, aprovechar la oportunidad que ésta brinda, o sólo estar en posibilidad de paliar sus

* Licenciatura en Contaduría Pública. ITAM. Estudios de Doctorado en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. Programa de Alta Dirección de Empresa Pública. PADEP 1990 INAP, Curso de Planeación del Desarrollo, en la Universidad de Sussex, Inglaterra. Catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM desde hace 28 años. En su desempeño profesional ha ocupado numerosos cargos en la Administración Pública Federal, en organismos internacionales y ha participado en foros nacionales e internacionales, entre otros, Secretario General de la Universidad Autónoma de Morelos; Contador Mayor de Hacienda en la XLVIII Legislatura de la Cámara de Diputados; Director de Personal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Director General del Colegio de Bachilleres del Estado de México; Invitado por Naciones Unidas a las Reuniones del Grupo de Expertos en Administración Pública y Finanzas en Nueva York, EUA desde hace 17 años; Consultor de Naciones Unidas en México para Latinoamérica de la División de Economía, Asuntos Sociales y Administración Pública durante 10 años; Participante en las Reuniones del Foro Shanghai, China, sobre Informatización y Digitalización de la Administración Pública por 6 años; Representante del INAP a la reunión de expertos en Naciones Unidas New York 2015 y 2016. El autor fue coordinador en la Reforma Administrativa del Comité de Recursos Humanos del Gobierno Federal, donde estaban incluidas todas las secretarías de Estado y Departamentos.

efectos perniciosos y administrar la desigualdad que trae consigo, son los grandes retos?

La respuesta que demos como país y como sociedad global deberá ser íntegra e incluyente, tendrá que involucrar a todos los actores de la política global, el sector público y privado, la academia y la sociedad civil.

Es innegable que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), que está a punto de cumplir 40 años, es uno de los instrumentos más importantes a ser retomados, rescatando sus raíces y ubicándola al tiempo del México actual para darle vigencia y eficacia. Es evidente que urge su replanteamiento y modificación. Este documento explora esa posibilidad, y para ello parte de un recuento de la génesis y desarrollo de la referida Ley a partir de las experiencias vividas en su proceso de concepción e implementación.

Los avances impresionantes impulsados por el aumento exponencial de las tecnologías de la información y la disponibilidad de grandes cantidades de datos, nos plantean un análisis diagnóstico de nuestra ley orgánica. Esto afecta las industrias y nos ubica en el camino del desempleo. Los impactos en los sistemas de administración pública, la célula más importante para administrar nuestros gobiernos, anuncian la transformación de sistemas completos de producción, gestión y gobernanza.

Estamos ya en el acceso como sociedad al conocimiento sin precedentes. Somos parte de la sociedad del conocimiento, ésta supone ventajas y desventajas, el acceso a nuevos productos tecnológicos que aumentan la eficiencia y el confort en la vida diaria de quienes tienen acceso a ellos, tiene como contraparte la disminución de cadenas de valor, y con ello una mayor desigualdad entre los mexicanos. Su impacto alterará los mercados laborales y nos arrojará hacia un sentimiento de insatisfacción entre las clases más desprotegidas y las clases medias. Esto traerá consigo un incremento de la desigualdad, tensiones sociales, empobrecimiento de nuestra sociedad, enfrentamientos sociales y aumento de la desesperanza en los sectores marginados.

Estos son sólo algunos de los retos que enfrentan las administraciones públicas de nuestros días. Conviene reflexionar acerca de la vigencia del marco normativo que organiza a nuestras instituciones gubernamentales y explorar nuevos arreglos y prácticas que las hagan acometer esos desafíos.

Antecedentes y aportaciones centrales de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)

Desde los años 70 se percibió en la administración pública mundial un estado fuerte, centralizado y con un modelo de planeación. Industrialización

y avances democráticos se fueron desarrollando en medio de múltiples ineficiencias, expandiéndose al sector público, crisis organizacional y fiscal generalizada. Regular y administrar el manejo de las burocracias frente a estos fenómenos, así como el desarrollo de las comunidades, hicieron necesario enfatizar y utilizar reformas existentes en términos de estructuras y sistemas.

Los directores improvisaron “resultados” frente a este fenómeno que se iba extendiendo, aquí se da una cooperación entre organizaciones privadas y comunidad organizada. Gradualmente se focalizó y se dirigió hacia una cooperación técnica que soportara esos retos. Durante esos procesos la política consensuada favoreció a la privatización (baste recordar que en México existían 1,800 organizaciones “sueltas” sin un control eficiente, y que sistemáticamente se fueron incorporando a la administración pública). Hace cuarenta años apenas se habían realizados las reformas de Fulton en Inglaterra, que desmantelaron lo que se denominó el “ocaso de los mandarines”, replanteando esquemas innovadores de servicio civil de carrera, modificaciones profundas en la forma de llevarlas a cabo y dieron pie a la especial inquietud de las administraciones públicas en los Estados Unidos de Norteamérica (en cien años no se había instrumentado reforma alguna con excepciones como California y New York entre otros).

El Estado de California, con La Universidad Berkley y su “gurú” McLuhan al frente, innovó la administración pública del Estado ubicándola a la cabeza de la mayoría de la Unión Americana. Ligado al gobernador “revolucionario” Jerry Brown en su primera época, se dio esplendor a grandes movimientos filosóficos, científicos, tecnológicos, especialmente de medios de comunicación y musicales. Berkeley se convirtió así en la vanguardia norteamericana con la integración de importantes hombres de ciencia, industria y academia, con un gran modelo de comunicación.

En ese contexto, el presidente James Carter ya había solicitado a diversas instituciones el inicio de un análisis exhaustivo, así como diagnóstico que derivó en 31 recomendaciones para modificar, reformar y modernizar la administración pública norteamericana. Éste se debatió ampliamente, especialmente en el Senado norteamericano, cuyo líder de la mayoría demócrata Mike Mansfield (1943-1977), tomó las decisiones senatoriales más relevantes en la historia norteamericana, incluyendo el impulso a la modernización y reforma de la administración pública de su país.

Importante resulta señalar el paralelismo existente entre los esfuerzos realizados en algunos estados de la Unión Americana y las acciones implementadas por el presidente López Portillo en México, que nos llevaron a un proceso de desarrollo integral, así como de ajustes estructurales con programas y desarrollos institucionales.

La maquinaria del Estado se fue modernizando y restaurando, lamentablemente en nuestro país quedó trunca a la mitad del periodo del presidente López Portillo, cuando presentó Alejandro Carrillo Castro el gran diagnóstico del país, pues fue vetado por el entonces secretario Jesús Reyes Heróles, aduciendo que el problema de México no era orgánico sino operativo, cancelando las recomendaciones existentes en el documento. La gran reforma quedó inconclusa.

La estructura orgánica de la administración pública estaba regulada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en 1935 bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas, misma que fue reformada en diversas ocasiones y entre las que destacan la de 1939, la de 1940, la de 1946, la de 1958¹ y 1970. Durante los gobiernos de Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría, las transformaciones promovidas por los titulares fueron del tipo "microadministrativas", es decir, estaban orientadas a buscar la eficacia y eficiencia al interior de cada una de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal. Con Echeverría, las transformaciones más importantes que se promovieron fueron los cambios de nombre de dos departamentos, el de Turismo por el de Secretaría de Turismo, y el de Asuntos Agrarios y Colonización por el de Secretaría de la Reforma Agraria.

Así también, se sustituyó en 1971 a la Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia (creada en 1965), por la Dirección General de Estudios Administrativos, que tuvo a su cargo la labor de encabezar el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976².

Se crearon las Comisiones Internas de Administración, Unidades de Organización y Métodos y las Unidades de Programación en cada dependencia y entidad del Ejecutivo Federal, para promover y coordinar las reformas administrativas internas. También se editó el Manual de Organización de la Administración Pública Federal, el cual comprendía a la administración pública paraestatal. Importante resulta el antecedente de las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal (1971-1976)³.

Una de las propuestas de campaña de José López Portillo fue la de emprender, una vez llegado al poder, una reforma administrativa que trascendiera las pretensiones de reestructuración orgánico-funcional

¹ Sierra, Carlos, "Antecedentes de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958", en *Revista de Administración Pública*, No. 10, México, INAP, 1958, pp. 5-10.

² Para un recuento histórico detallado de cada una de las transformaciones de la estructura orgánica del Ejecutivo Federal, es ampliamente recomendable el texto de Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la Administración Pública Federal centralizada, Tomo II, Volumen 1*, México, INAP, 2011.

³ *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie Documental, Núm. 4, México, 1977.

de las dependencias directas del Ejecutivo, se planteaba fusionar las acciones de reforma administrativa con las tareas de la planeación económica y social del país, es decir, una “una reforma administrativa para el desarrollo económico y social”, tal como lo expresó en su discurso de toma de posesión en diciembre de 1976. Esta reforma sería de tipo integral, macroadministrativa, e implicaría una revisión de la estructura y funciones de la Administración Pública Federal en su conjunto, ello frente a los retos que planteaban los problemas de déficit, inflación, incremento en las tasas de interés de la deuda externa y caída de los precios del petróleo.

El 29 de diciembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se crea la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), y con ello se da origen también a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP)⁴.

López Portillo encabezó personalmente la coordinación y evaluación de la Reforma Administrativa, para tal fin y con base en la reciente LOAPF, previó la creación de la Coordinación General de Estudios Administrativos, dependiente directamente de la Presidencia, a la que se trasladarían todas las funciones que habían estado a cargo de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia⁵.

El presidente López Portillo invitó a formar parte de su gabinete a parte de los funcionarios que habían pertenecido a la Comisión de Administración, entre ellos a Alejandro Carrillo Castro, quien tuvo a su cargo la ejecución del programa al ser nombrado titular de la Coordinación General de Estudios Administrativos. Alejandro Carrillo tuvo el genio de planear e iniciar la reforma administrativa a partir de varias etapas, una de ellas acabar con los obsoletos mecanismos de administración, desarrollo de recursos humanos y materiales. El proceso culminó a medias con la presentación de 33 recomendaciones que incluía el Departamento de la Función Pública.

Una de las grandes aportaciones de la LOAPF fue el regular la organización y funcionamiento de la administración pública federal en su conjunto. Estableció de manera precisa las partes que la integran (administración pública centralizada y paraestatal), determinó secretarías de Estado y departamentos administrativos, a los cuales les asignó competencias específicas. Asimismo, estableció las bases de regulación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Contempló las principales funciones de apoyo global que la Administración debe realizar en todo su ámbito competencial de manera horizontal.

⁴ Secretaría que estaría regulada a partir de la nueva Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

⁵ El acuerdo por el Ejecutivo Federal crea la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos fue publicado en el DOF el 3 de enero de 1977.

Cabe resaltar que el Programa de Reforma Administrativa (1976-1982) estableció cinco objetivos básicos para su ejecución:

1. *Organización del Gobierno para la organización del país.* Este objetivo se alcanzaría a partir de una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que garantizara la eficiencia, eficacia, honestidad y congruencia en las acciones públicas.
2. Adopción de la *programación como instrumento fundamental de gobierno.* Se pretendía garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la administración pública, precisando responsabilidades y facilitando la oportuna evaluación de los resultados.
3. Establecimiento de un *sistema de administración y desarrollo del personal público federal.* A partir de dicha instrumentación se garantizarían los derechos de los trabajadores.
4. *Fortalecimiento de la organización política y del federalismo en México.* A través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la administración pública propiciara el robustecimiento de las funciones encomendadas a los poderes Legislativo y Judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país.
5. *Mejorar la administración de justicia.* Se planeó fortalecer las instituciones para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes⁶.

El Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal se concibió “como un proceso permanente y programado de modernización administrativa en todos los ámbitos, con el fin de contar con los instrumentos idóneos para la realización de las tareas que tiene encomendadas el Estado mexicano. Dicho programa de reforma administrativa abarca aspectos de reorganización estructural de las dependencias y entidades del gobierno federal, mismos que se encuentran apoyados por el Programa para Mejorar la Administración y el Desarrollo del Personal al Servicio del Estado⁷.

En enero de 1977, a poco más de un mes de iniciada su administración, López Portillo emitió un acuerdo para agrupar por sectores a las más de mil doscientas entidades paraestatales existentes⁸. El resultado fue el

⁶ Moreno Rodríguez, Rodrigo, *La administración pública federal en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1980, p. 176.

⁷ *Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal*, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Colección Administración y Desarrollo de Personal, Núm. 2, México, 1982.

⁸ El acuerdo de agrupación por sectores fue publicado en el DOF el 17 de enero de 1977.

establecimiento de diecisiete sectores administrativos que funcionaban a partir de tres niveles de agregación o toma de decisiones: a) el global o macroadministrativo, en el que se ubicaban las Secretarías de Programación y Presupuesto, y la de Hacienda y Crédito Público; b) el sectorial o mesoadministrativo, que correspondía a los coordinadores de sector, y c) el institucional o microadministrativo, que contemplaba a cada una de las dependencias directas y entidades paraestatales⁹.

Con dichas disposiciones, se configuró el Sistema Nacional de Planeación, que se dio a la tarea de elaborar un marco global para el desarrollo del gobierno en su conjunto, que derivaría finalmente en el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*.

En esa época existió un mecanismo que desde la Secretaría de Gobernación en calidad de Comité Técnico Consultivo convocaba y planteaba avances importantes en los distintos ámbitos de la administración pública federal.

Es relevante asentar que la nueva Ley Orgánica tuvo efectos no sólo en la administración pública federal. Su impacto alcanzó a la forma de organización de los gobiernos estatales e incluso municipales. A ello favoreció el sistema político centralizado que dominaba aquellos años y que imponía el ritmo al que se movían las instituciones gubernamentales en México.

Breve recorrido histórico por los cambios a la administración pública federal de 1982 a 2016

Desde su publicación, la LOAPF ha sufrido 54 modificaciones a su contenido, la más reciente el 18 de julio del presente año, en donde se reasignan a la Secretaría de la Función Pública, las funciones que le habían sido otorgadas al Ejecutivo Federal¹⁰. Valdría la pena señalar las funciones referidas.

En su administración, el entonces presidente Miguel de la Madrid se propuso modernizar la administración pública a partir de lo que denominó la “autonomización” relativa del Estado y la sociedad, es decir, la delimitación de esferas de acción en toda la administración pública. A la estrategia neoliberal emprendida se le conoció con el nombre de “Cambio de Rumbo”, implicó grandes transformaciones tales como el adelgazamiento o “redimensionamiento del Estado”, trajo consigo la reducción en el ámbito paraestatal de la administración pública federal, con la desincorporación

⁹ Carrillo Castro, Alejandro, *op. cit.*, p. 159.

¹⁰ Para una revisión exhaustiva del contenido y las implicaciones de las reformas a la LOAPF, se recomienda visitar el portal de la Cámara de Diputados en donde pueden consultarse cada una de las reformas a partir de los Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>.

de entidades paraestatales, que pasaron de ser 1,155 en 1952, a ser solamente 412 en 1988¹¹.

En 1985 se puso en marcha el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, en el que destacan por su importancia la reforma municipal a partir de las modificaciones al artículo 115 de la Constitución¹², que asignar a los municipios ingresos adicionales para la atención de servicios públicos que les son propios, permitiendo fortalecer su independencia política; la descentralización de la educación¹³ y de los servicios de salud, así como las políticas para promover el desarrollo regional¹⁴.

Es así como una reforma significativa a la LOAPF es la de 1985, que tuvo como objetivo el cambio de nombre de la Secretaría de Salubridad y Asistencia por el de Secretaría de Salud, así como una nueva asignación de funciones en materia de planeación, normatividad, coordinación y evaluación del “Sistema Nacional de Salud”. Este hecho fue significativo porque era insignia del proceso de descentralización que se impulsó en esa administración.

En diciembre de 1985, se impulsó desde el Ejecutivo una nueva reforma, esta vez para simplificar los trámites para el envío de los Decretos Promulgatorios de las Leyes o Decretos expedidos por el Congreso de la Unión, a fin de que sólo se requiriese el refrendo del Secretario de Gobernación y no de todos los titulares de las Dependencias del Ejecutivo. A partir de la aprobación de la nueva *Ley Federal de Entidades Paraestatales* del 14 de mayo de 1986, el gobierno federal se deshizo de todas las empresas de participación estatal minoritaria y de los fideicomisos que no tenían el carácter de “públicos”. Desaparecieron también las empresas “no estratégicas” que ya no eran rentables o que no encontraban eficientemente administradas, supuesto en el que se encontraba por ejemplo la Fundidora Monterrey. También a iniciativa del entonces presidente Miguel de la Madrid, se precisaron en la LOAPF las definiciones de “empresa estatal mayoritaria”, así como de “fideicomiso público”.

En este periodo, se negoció la entrada de México al Acuerdo General de Aranceles Aduanales y Comercio (GATT), así como la actualización de las Leyes de Adquisiciones, de Obras Públicas y de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como parte de su programa de Renovación Moral.

¹¹ Campero Cárdenas, Gildardo, Héctor, “El bicentenario y la reforma del sector público en México. Los afanes de Sísifo”, en *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, Núm. 49, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2009, p. 358.

¹² La iniciativa fue presentada el 6 de diciembre de 1982 y aprobada el 27 de diciembre de ese mismo año, fue publicada en el DOF el 3 de febrero de 1983.

¹³ La descentralización abarcaba la educación básica (primaria y secundaria) y normal.

¹⁴ Se creó la Subsecretaría de Desarrollo Regional, dependiente de la de Programación y Presupuesto, sería la responsable de la política regional del gobierno federal.

La gestión de Carlos Salinas de Gortari inicia con una baja credibilidad después de las cuestionadas elecciones de 1988, por lo que plantea a la sociedad una reforma del Estado que cubriera tres grandes ejes o acuerdos: el económico, el social y el democrático, éste último a partir de la reforma política para generar competitividad en el sistema electoral y credibilidad en los procesos e instituciones electorales. El instrumento a partir del cual se pretendía atender las demandas sociales básicas, la marginación y la pobreza extrema fue el Programa Nacional de Solidaridad. Dichas estrategias, así como el plan modernizador y de reforma del Estado, estarían bajo la ideología del liberalismo social propuesta por Salinas.

Las reformas sustanciales a la LOAPF implicaron la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a partir de la fusión de sus atribuciones con las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, misma que se vio fortalecida, como consecuencia, se dio una reducción del aparato burocrático¹⁵. En abril de 1992, Salinas envió al Congreso una iniciativa que pretendía la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, en sustitución de la de Desarrollo Urbano y Ecología, a la que se le asignarían las funciones que ya tenía esta dependencia, además de las de planeación regional, que habían estado en manos de la de Programación y Presupuesto¹⁶. Con estos cambios, la Secretaría de Desarrollo Social se convertiría, junto con la de Hacienda y la de la Contraloría en la “tercera ‘dependencia globalizadora’ de la administración pública federal, y en el eje de su más ambicioso proyecto de gobierno, el Programa Nacional de Solidaridad, iniciado tres años atrás, otro claro ejemplo de cómo, ‘en la administración... es la función la que crea al órgano’¹⁷. La Secretaría de Desarrollo social encabezaría así un Gabinete de Desarrollo Social, a partir del cual se definirían, se daría seguimiento y se evaluarían todos los programas de desarrollo social¹⁸, con el ello la política social estaría en manos de una sola dependencia.

Cabe destacar que en este periodo se puso en marcha el Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal (1989-1994)¹⁹ que tenía como finalidad el agilizar, reducir los pasos y tiempos, simplificar

¹⁵ El decreto fue publicado en el DOF el 10 de febrero de 1989.

¹⁶ También se transfirieron a la Secretaría de Desarrollo Social las facultades de emprender acciones para la conservación de las costumbres e idioma de los núcleos de población indígena, mismas que estaban asignadas a la Secretaría de Educación Pública.

¹⁷ Carrillo Castro, Alejandro, *op. cit.*, p. 205.

¹⁸ El Gabinete de Desarrollo Social estaría integrado por el Secretario de Desarrollo Social, quien lo coordinaría, por los Secretarios de Educación Pública, Salud y Trabajo y Previsión Social, así como por los titulares del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares y del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.

¹⁹ Publicado en el DOF el 9 de febrero de 1989. El Programa se apoyaba en una estrategia de cuatro líneas de acción: “la primera era la vertiente de “Desconcentración y Descentralización” para acercar la acción del gobierno a la ciudadanía. La segunda vertiente era la “Desregulación Administrativa”; la tercera la “Agilización de Trámites”, y la cuarta la “Modernización integral de los Sistemas de Atención al Público”, Carrillo Castro, Alejandro, *op. cit.*, p. 226.

y dar transparencia a los trámites administrativos en la prestación de servicios públicos.

La creación de la Oficina de la Coordinación de la Presidencia de la República (6 de mayo de 1992) fue otro cambio relevante, ya que bajo esta figura se pretendían condensar las funciones de coordinación, asesoría y apoyo técnico en el seguimiento de acuerdos y resoluciones adoptados por los gabinetes especializados.

Se crearon también la Procuraduría Agraria, el Tribunal Superior Agrario, los Tribunales Unitarios Agrarios y el Registro Agrario Nacional, así como algunos consejos y comisiones como el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes la Comisión Nacional del Deporte; o la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En 1990, con la publicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tribunal Federal Electoral (TFE), con el carácter de organismos públicos autónomos, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

La modernización alcanzada en el ámbito de las empresas públicas continuó la tendencia iniciada por su antecesor en el sentido de “redimensionar el sector paraestatal”, sus impactos fueron una nueva reducción, de las 412 empresas que existían quedaron tan sólo 219, ahora normadas bajo estrictos criterios de “desempeño, rentabilidad, competencia en el mercado, y a convenios de desempeño y calidad”²⁰. La profesionalización de los servidores públicos en todos los niveles, comenzó a ser una de las preocupaciones de la gestión de Salinas.

El último periodo presidencial ocupado por el partido en el poder antes de la alternancia, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), encabezado por Ernesto Zedillo Ponce de León, también estuvo caracterizado por diversas reformas entre las que destaca la reforma al poder Judicial, en la que se abre un proceso de autonomía respecto del Ejecutivo, en lo relativo al nombramiento de jueces.

Se propuso también la reforma del gobierno y la modernización de la administración pública, en donde los temas que adquirieron mayor relevancia fueron la profesionalización de la función pública y el combate a la corrupción e impunidad. Como respuesta se formuló el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), algunas de las acciones contempladas fueron las de participación y atención ciudadana, descentralización y desconcentración administrativa, medición y evaluación de la gestión pública, y dignificación, profesionalización y

²⁰ Campero Cárdenas, Gildardo Héctor, *op. cit.*, p. 359.

ética del servidor público²¹. Con dicho programa se introduce por vez primera y de manera sistemática, las técnicas gerenciales privadas con enfoques de eficiencia, eficacia y economía, orientación y satisfacción al cliente, enfoques de calidad, planeación estratégica y reingeniería de procesos²².

Los cambios a la LOAPF fueron la nueva denominación de la Secretaría de la Contraloría por la de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el fortalecimiento de la Secretaría de Desarrollo Social para el combate a la pobreza en el campo y en la atención a las necesidades de los grupos indígenas, y el cambio de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, a la Secretaría de Energía. En este mismo paquete de reformas se propuso la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, así como la transformación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

También, a propuesta del PAN, se otorgó a la Secretaría de Relaciones Exteriores nuevas facultades en materia de promoción del comercio y turismo²³. Se creó la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal²⁴ a propuesta del propio presidente, quien también en coordinación con los líderes de los partidos políticos, se planteó la desaparición del Departamento del Distrito Federal y la creación de una Jefatura de Gobierno, electa por los propios ciudadanos. Se previó en 1998 la creación de la Policía Federal Preventiva, que dependía de la Secretaría de Gobernación.

Previo a la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) al poder, Vicente Fox Quesada, propuso nuevas reformas a la LOAPF entre las que se encontraba la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, y con ello la instalación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; el fortalecimiento de la Secretaría de Gobernación para la construcción de la gobernabilidad democrática del país; así como algunos cambios a otras dependencias, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural se transformó en Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación con la

²¹ *Ibid.*

²² Sánchez González, José Juan, "La administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno", en *Espacios Públicos*, Vol. 12, Núm. 24, México, Universidad Autónoma del Estado de México, abril 2009, p. 12.

²³ La iniciativa fue enviada en abril de 1995 y publicada en el DOF el 19 de diciembre del mismo año.

²⁴ Sus principales atribuciones serían dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República; opinar y, en su caso, someter a su consideración y firma las iniciativas de leyes que se presenten al Congreso de la Unión o a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; revisar los proyectos de reglamentos, decretos, cuerdos, nombramientos y demás documentos jurídicos, previa la firma del propio titular del Ejecutivo Federal. La iniciativa fue enviada por el Ejecutivo en diciembre de 1995 y publicada en el DOF el 15 de mayo de 1996.

transferencia de las facultades en materia de pesca que tenía la Secretaría de Medio Ambiente, por lo que ésta también cambió su denominación.

Un segundo ajuste se daría a pocos días de iniciado su mandato, con la creación de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República a partir de un acuerdo, en el que se establece que dicha oficina tendría doce unidades de asesoría, apoyo técnico y coordinación²⁵, misma que sufriría diversas modificaciones pocos días después y en distintos puntos de su sexenio.

La estrategia de mejoramiento administrativo durante el gobierno de Fox estuvo orientada por tres acciones, la primera fue la implementación del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la transparencia y el Desarrollo Administrativo (2001-2006), que estuvo a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM); la segunda a partir del Modelo Estratégico de Innovación y la Calidad Gubernamental (MEIG) que pretendía acciones para la modernización de la administración pública; y la tercera, que es formulada a mitad de su mandato, la llamada Agenda de Buen Gobierno en la que se sintetizan las acciones de innovación gubernamental: combate a la corrupción, fomento de la transparencia y servicio profesional de carrera²⁶.

El 10 de abril de 2003 se publicó en el DOF la Ley del Servicio Profesional de Carrera, con la cual se atendía una de las exigencias de profesionalización del servicio público pendientes desde administraciones pasadas, que posibilitó el concurso de plazas con base en el mérito y en igualdad de oportunidades para los niveles de Enlace hasta el de Director General Adjunto. A partir de esta ley se transforma a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en la Secretaría de la Función Pública. Se crearon también diversas figuras de Funcionario de Libre Designación y de Gabinete de Apoyo²⁷.

²⁵ Las Unidades que se crearon fueron: Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental; Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas; Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional; Comisión de Orden y Respeto; Comisión para el Crecimiento con Calidad; Comisión para el Desarrollo Social y Humano; Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad; Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos; Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana; Dirección General de Administración, y Secretariado Técnico. El Acuerdo fue emitido por el Ejecutivo el 1° de diciembre de 2000 y publicado en el DOF el 4 de diciembre del mismo año. Las modificaciones a la Oficina serían publicadas el 13 de diciembre de 2000, el 9 de marzo de 2001, el 1° de agosto de 2003, fecha en que se redujo su tamaño a sólo siete unidades, y la última del 13 de diciembre de 2014.

²⁶ Sánchez González, José Juan, *op. cit.* p. 26.

²⁷ El Servicio Público Profesional estaba integrado para su funcionamiento por siete subsistemas: a) Planeación y Desarrollo de Capital Humano; b) Reclutamiento; c) Selección; d) Formación; e) Desarrollo Profesional; f) Evaluación por Competencias y Resultados, y g) Reubicación y Separación.

Para implementar el Servicio Profesional de Carrera, se creó en 2003 la Unidad de Servicio Profesional de Carrera y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, así como el Consejo Consultivo del Sistema, los comités técnicos de Profesionalización y Selección; y se desarrolló el Registro Único de Servidores Públicos (RUSP). Es en 2004 cuando se publica el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

El Servicio Profesional sin duda tenía serías limitaciones, de las 610,509 plazas existentes en la administración pública centralizada en el año 2005, las situadas en las 77 dependencias que no estaban listadas en las excepciones, no sumaban más que una tercera parte (273,726); de ellas, solamente 42,944 plazas estaban obligadas a formar parte del servicio (15.7% de la última cifra) pues el resto estaba formado por trabajadores de base. A dicha cifra había que restar las 1,780 plazas habrían de integrarse a los “gabinetes de apoyo” y a las plazas de libre designación. En suma, el servicio profesional tendría tan sólo 41,164 plazas potenciales, que representaba el 6.7% del total de plazas de la administración pública y el 2.6% de las 1,543,397 plazas del gobierno federal en su conjunto²⁸.

La ventaja de esas plazas del servicio profesional, es que abarcaría a los mandos medios de 77 dependencias y “habría de garantizar que, al menos en ese universo muy localizado, las viejas prácticas de captura fueran quedando atrás para abrir paso a un nuevo sistema de selección, reclutamiento, permanencia y ascenso basado en las credenciales profesionales y en el compromiso de los funcionarios públicos que llegarían a formar parte de ese grupo, afirmando la calidad del servicio público y el cumplimiento de los propósitos explícitos de las políticas a su cargo”²⁹.

El espíritu de la Ley del Servicio Profesional fue perversamente manipulado a tal grado que hubo necesidad de reglamentar lo ya reglamentado, existiendo un nuevo reglamento al realizado en esa época, además de innumerables amparos y decisiones parciales en áreas de delegaciones de la mayoría de las secretarías de Estado. La administración pública experimentó la incorporación de por lo menos 15 mil funcionarios de marcada tendencia partidista al servicio profesional de carrera, creándose *ghettos* de poder que existen a la fecha, no sólo en la secretaría de la Función Pública, en las distintas secretarías como la de Comunicaciones y Transportes, parece que se asignan franquicias y complicidades y no funciones específicas, el caso de medicina del transporte es un ejemplo tortuoso de corrupción y de apellidos importantes, llegando incluso a crímenes cuando se estaba a punto de hacer denuncias.

²⁸ Merino, Mauricio, “La captura de los puestos públicos”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, Año LVIII, Núm. 219, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, septiembre-diciembre 2013, p. 143.

²⁹ *Ibid.*

Conviene recuperar aquí lo que sostiene Mauricio Merino respecto a la corrupción y lo que denomina la “captura de los puestos públicos”, pues dicho fenómeno implica no sólo la manipulación de las reglas del juego y de las instituciones para provecho de unos cuantos, sino también la negación de lo público, justificada a través de un cuerpo legal: “la corrupción que genera y a la que obedece la captura, no alude a algo abstracto sino a las decisiones concretas que se toman desde los poderes para ensanchar el espacio público o para capturarlo, precisamente, a favor de unos cuantos. Las expresiones concretas de esa captura van desde la designación de los cercanos en los cargos principales hasta el uso abusivo de los presupuestos, pasando por la forma en que se genera y emplea la información y, en conjunto, por el uso discrecional de los medios disponibles para la gestión pública. La corrupción es la consecuencia de esas formas específicas de capturar, para el beneficio de unos cuantos, la mayor parte de los puestos públicos, los supuestos en los que se apoyan las decisiones de la autoridad y los presupuestos públicos que, en una democracia consolidada, estarían al servicio de la sociedad”³⁰.

Asimismo a finales de Fox y principios de Calderón se dio línea para no incorporar a “alumnos revoltosos de la UNAM” y de universidades públicas, dándose el caso de que profesores del FCPyS en las que me incluyo, dábamos clases de como sortear los obstáculos que planteaba el servicio profesional de carrera para su incorporación.

El periodo presidencial de Felipe Calderón (2006-2012) no estuvo caracterizado por grandes reformas a la estructura organizativa de la administración pública federal, su primer iniciativa al respecto, enviada al Legislativo en septiembre de 2009, consistía en desaparecer las Secretarías de Turismo, de la Reforma Agraria y de la Función Pública, propuesta que no fue aprobada por el Congreso.

Durante la gestión de Calderón, se aprobó un nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en junio de 2007. En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se previeron diversas estrategias en la agenda de gobierno para el fortalecimiento del sector público, mismas que se instrumentarían a través de tres instrumentos: el Programa de Mejora de la Gestión (PMG), el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) que incluyó mecanismos de evaluación y desempeño del gobierno federal materializados en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)³¹.

El 9 de septiembre de 2008 fue aprobado por decreto el Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública Federal 2008-2012, cuyo propósito era transformar la administración pública a través de cambios en los procesos

³⁰ Merino, Mauricio, *op. cit.*, p. 140.

³¹ Pardo, María del Carmen, “La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma”, en *Foro Internacional*, vol. LV, núm. 1, El Colegio de México, enero-marzo, 2015, p. 92.

administrativos, en los instrumentos normativos que regulan la gestión, con especial énfasis en la eficiencia, y no sólo en el control y vigilancia.

Con la segunda alternancia en el poder, a partir del triunfo de Enrique Peña Nieto, se inicia una nueva etapa de transformaciones, en el marco del *Pacto por México*³², se realizaron once reformas estructurales, de las cuales seis contemplaban la creación o transformación de órganos reguladores con mayores atribuciones, entre las que se encuentra la energética, de telecomunicaciones, de competencia económica, educativa, político-electoral y de transparencia. Las otras cinco reformas implicaron cambios en materia financiera, de hacienda pública, laboral, en materia de justicia con la publicación del Código Nacional de Procedimientos Penales y la Nueva Ley de Amparo.

Los nuevos organismos constitucionales autónomos y los modificados fueron la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente, Centro Nacional de Control de Gas Natural, Comisión Reguladora de Energía (CRE), Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), Fiscalía General de la República, Instituto Nacional Electoral (INE), Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL), y el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

No obstante la idea central que representa claramente las teorías de Gilardi que sostiene que los modelos de difusión y aparición de estas nuevas formas de organización y regulación en el gobierno, obedecen a tres tipos de presiones: “en primer lugar la necesidad del gobierno de dotar de una mayor credibilidad y certidumbre política a los actores, en segundo término debido a la existencia de tipo de coacción externa en forma de emulación que fomenta la convergencia de estructuras estatales, y finalmente por la aparición cada vez mayor de una interdependencia entre países a través de mecanismos de difusión como; la competencia, cooperación o imitación”³³.

³² El Pacto por México fue firmado en el Castillo de Chapultepec el 2 de diciembre de 2012, fue signado por Enrique Peña Nieto, y por los líderes de los tres principales partidos políticos: Jesús Zambrano Grijalva, Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática, María Cristina Díaz Salazar, Presidenta del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional y Gustavo Madero Muñoz, Presidente Nacional del Partido Acción Nacional.

³³ Culebro Moreno, Jorge E., “Modernización administrativa y post-nueva gestión pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación”, en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Volumen III, número 1, Universidad de Guanajuato, enero-junio 2014, p. 63

Sin embargo, como sostiene Campero, el hilo conductor de las reformas y mejoras administrativas ha sido, desde la lucha por la independencia desde 1810 y de la Revolución Mexicana, “una búsqueda interminable de moralidad, honestidad, honradez, honorabilidad, economía, eficiencia, eficacia, y en el último cuarto de siglo, de ética, calidad, transparencia, legalidad y rendición de cuentas, sin llegar a concretarse. Tampoco se ha avanzado en revertir la pobreza ni la inequidad social, conforme al eterno retorno a más de lo mismo, a semejanza de la condena de Sísifo”³⁴. Imposible olvidar el nivel tan bajo de credibilidad del Ejecutivo Federal, el cuestionamiento de la mayoría de las instituciones (con algunas excepciones, entre otras el INAI), los escándalos de corrupción que nos ubican entre los países más abatidos por ésta en el mundo. La llamada partidocracia no responde a las demandas ciudadanas de nuestro país. El argumento de “todos somos corruptos” es inaceptable.

México tiene todavía extraordinarios ciudadanos, académicos, solidez económica y una sociedad que se está transformando a pasos agigantados, llena de contradicciones, con mayor número de *millenials*, pero aún persisten raíces extraordinarias de fortaleza dentro de nuestra sociedad que podrán sacar adelante a nuestro país más allá de líderes mesiánicos o partidos obsoletos. ¿Qué tendremos que inventar los mexicanos de nuevo?

Reflexiones finales

Es evidente que la LOAPF en muchas ocasiones ni siquiera ha sido tomada en cuenta en los procesos de organización y desempeño gubernamental. Los cambios más bien han respondido al peso específico de los secretarios de Estado, tal es el caso de las secretarías de Trabajo y Previsión Social, Programación y Presupuesto, Reforma agraria, entre otras, que cambiaron estructuras de acuerdo a la “necesidad” de ubicar a algunos colaboradores cercanos (primero se nombraban y luego se modificaban las estructuras).

Al respecto resulta pertinente recuperar la idea que sostiene que “una forma de asegurar la continuidad de las transformaciones es el cambio institucional, entendido como el cumplimiento de la función de las instituciones de orientar la forma de hacer las cosas, siempre y cuando las reglas que éstas incluyen sean reconocidas, aceptadas y practicadas por todos. No es así cuando, por un lado, existe una estructura institucional formal y, por otro, prácticas institucionales que la contradicen sistemáticamente”, en tal caso, puede hablarse de una dualidad en la administración pública mexicana, existe por una parte, “una normatividad que regula la vida política, económica, social y administrativa y por otro

³⁴ Campero Cárdenas, Gildardo Héctor, *op. cit.*, p. 367.

lado, una que consiste en cambiar las reglas de acuerdo con intereses ajenos a las instituciones”³⁵.

Se dan tantas contradicciones que aún persisten como el del sector salud, cuya cabeza es la Secretaría de Salubridad, pero las conquistas sindicales y los salarios del seguro social son más importantes que la misma cabeza de sector, el ejemplo del ISSTE es evidente, no existen controles de horarios como en el seguro social, ya que se asignan éstos dependiendo el nivel y especialización, para que asistan un par de veces a la semana a los hospitales asignados vs. los que sostienen el peso de los servicios médicos, los pasantes que realizan internado y especialidad, hay disparidad en sueldos, horarios y manejo discrecional; otro ejemplo es el DIF con modificaciones y salarios fuera de todo orden y congruencia. De capital importancia resulta el caso de STPS que hasta nuestros días tiene conflictos sindicales de estructuras y de los más elementales reglamentos.

Ausencia de transparencia, disminución del papel central del gobierno en las políticas públicas, mayor control sobre la población (vigilancia persuasiva), aquí resulta muy importante el modernizar nuestras estructuras en un esquema de planeación prospectiva. Lo que se quiere y lo que se puede, que nos lleva a una planeación holística o circular de la mano del examen de nuestras realidades en las distintas organizaciones que configura la administración pública de nuestro país.

La planeación estratégica requiere replantear, mejorar, modernizar y administrar nuestras instituciones. La Secretaría de la Función Pública ha sido hasta nuestros días un espejismo con costos políticos, económicos y sociales de gran trascendencia, no sanciona ni autoriza las estructuras orgánico-funcionales de nuestras instituciones. Las secretarías de Estado se mueven dependiendo del peso político del titular, cambian y “acomodan” a su arbitrio las distintas áreas a su cargo. Se requiere con carácter de urgente un replanteamiento de ésta en donde todavía existen grupos que operan de manera inadecuada, áreas como la de personal y la de ingreso al servicio profesional de carrera, que no han sido debidamente revisadas. La LOAPF es obsoleta, no responde a los requerimientos del México actual. Ésta debe ser modernizada como prioridad del Estado mexicano.

México no puede quedar aislado y deberán promoverse un gobierno y eficacia ágiles, México tiene que incidir en el futuro, de manera integrada y conjunta, modernizar nuestras estructuras, replantear la obsoleta LOAPF y especialmente la adecuada operación de ésta. La sociedad del conocimiento ya está entre nosotros, no podemos quedar en la soledad de no haber escuchado los reclamos sociales vigentes en nuestro país y en el mundo.

³⁵ Sánchez González, José Juan, “Cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública”, en *Gestión y Política Pública*, No. 1, Vol. XVIII, México, CIDE, enero-junio de 2009, p. 84.

Bibliografía

- Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie Documental, Núm. 4, México, 1977.
- Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal*, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1977.
- Campero Cárdenas, Gildardo, Héctor, “El bicentenario y la reforma del sector público en México. Los afanes de Sísifo”, en *Convergencia*, Revista de Ciencias Sociales, Núm. 49, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2009.
- Carrillo Castro, Alejandro, *Génesis y evolución de la Administración pública Federal centralizada*, Tomo II, Volumen 1, México, INAP, 2011.
- Culebro Moreno, Jorge E., “Modernización administrativa y post-nueva gestión pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación”, en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Volumen III, número 1, Universidad de Guanajuato, enero-junio 2014, pp. 53-74.
- Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal*, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Colección Administración y Desarrollo de Personal, Núm. 2, México, 1982.
- Merino, Mauricio, “La captura de los puestos públicos”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, Año LVIII, Núm. 219, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, septiembre-diciembre 2013, pp. 135-156.
- Moreno Rodríguez, Rodrigo, *La administración pública federal en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1980.
- Pardo, María del Carmen, “La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma”, en *Foro Internacional*, vol. LV, núm. 1, El Colegio de México, enero-marzo, 2015, pp. 83-115.
- Sánchez González, José Juan, “Cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública”, en *Gestión y Política Pública*, No. 1, Vol. XVIII, México, CIDE, enero-junio de 2009.
- Sánchez González, José Juan, “La administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno”, en *Espacios Públicos*, Vol. 12, Núm. 24, México, Universidad Autónoma del Estado de México, abril 2009, pp. 8-31.
- Sierra, Carlos, “Antecedentes de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958”, en *Revista de Administración Pública*, No. 10, México, INAP, 1958, pp. 5-10.

Revista de Administración Pública

INAP

La Transformación Institucional del Estado Mexicano. Cuarenta años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976-2016)

Ricardo Uvalle Berrones*

Introducción

La vida de las instituciones se relaciona con el desarrollo complejo de la sociedad, entendida como un cuerpo activo, organizado y exigente con el cumplimiento de los objetivos que tiene a su cargo el Estado. Las instituciones no se entienden por sí mismas, menos alejadas de los problemas, demandas, contradicciones, insuficiencias y condiciones favorables para impulsar el desarrollo en la vida social, económica y política. Las instituciones, entendidas como las reglas del juego en la sociedad, estructuran la acción individual y colectiva con intervención de autoridades legales y legítimas que tienen como tarea, asegurar la existencia del Estado. En este sentido, la importancia de los procesos de cambio jurídico y administrativo responden a la lógica de la institucionalidad estatal, que es la piedra de toque para garantizar que la vida de la sociedad dispone de los medios de administración efectivos para procesar demandas, solucionar problemas y abrir perspectivas de desarrollo a favor de la sociedad civil.

Por consiguiente, destacar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada el 29 de diciembre de 1976, cumple cuarenta años de vida institucional, es evocar que se trata de una herramienta

* Doctor en Administración Pública por la UNAM. Es Profesor Titular de Tiempo Completo Definitivo en el Centro de Estudios en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesor de la Maestría y Doctorado en Administración Pública del INAP. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III del CONACYT. En 2011: Medalla al Mérito Administrativo “José María Luis Mora” que otorga el INAP. En 2013: Premio Universidad Nacional en Docencia en Ciencias Sociales que otorga la UNAM. Miembro del Jurado del Premio del INAP desde 2004 a la fecha. Presidente del Comité Académico del Doctorado en Administración Pública del INAP desde 2009 a la fecha. Es autor de un importante número de libros. Artículos y ponencias en eventos nacionales e internacionales. Actualmente es Vicepresidente del Consejo Directivo del INAP.

que marca un antes y después en el desarrollo institucional del país. El contexto en el cual se promulga había desafíos políticos a favor de más democracia, exigencias administrativas para convertir a la Administración Pública en medio efectivo para impulsar el desarrollo económico y social, así como proclamas sociales que exigían mejorar sustancialmente la vida de las personas y los grupos. Todo en el contexto de un México complejo en su estructura, movilidad y oportunidades de desarrollo.

Sobre este panorama, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es un instrumento de la mayor importancia. Es valorada en un clima de desajuste estatal que deriva de la amplia centralización que el país vivía, el aumento de la desigualdad social, la participación más activa de la sociedad en los asuntos colectivos y la irrenunciable demanda de que los servicios y capacidades del Estado mexicano debían mejorar.

Cuarenta años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal refleja cuatro décadas de vigencia con las modificaciones que cada gobierno le ha impreso desde 1976 a la fecha. Ha sido un instrumento rector que acredita en su sentido, alcance y operación inicial, una visión de cómo se entreverán los procesos de cambio en el país, los cuales combinan oportunidades, restricciones, contradicciones y soluciones. Es un instrumento que en su concepción ubicaba con claridad el lugar de la sociedad, la responsabilidad del Estado y las tareas que la Administración Pública debía desarrollar. Es un instrumento que se asocia con los procesos de la reforma administrativa, a los cuales estructura y regula para hacer más coherente la vida administrativa del Estado mexicano. Su aportación a la vida del Estado mexicano ha permitido precisar el lugar de la Administración Pública en el desarrollo del país y al mismo tiempo introducir orden en su diseño y operación. Es un instrumento que conviene destacar como una de las aportaciones más conspicuas en materia de ejercicio y técnica jurídica que, desde 1976, ha permitido ordenar la actividad del Estado en la sociedad, como lo es la Administración Pública.

Por otra parte, permitió utilizar categorías normativas y comprensivas, propias del quehacer institucional como planeación, programación, control y evaluación se conjugaran para abrir un capítulo de nueva racionalidad administrativa con la precisión de las atribuciones, las responsabilidades, ámbitos de competencia y la ejecución diáfana de las tareas del Estado. Por consiguiente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue el sustrato de la reforma administrativa que nutrió la capacidad de operación del Estado mexicano, con medios más eficaces para llevar a cabo las tareas implementadas con el desarrollo económico y social.

El objetivo del presente trabajo consiste en analizar la importancia de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el ámbito del Estado Mexicano, destacando la importancia que tiene para la Administración

Pública, a la cual ordena, estructura y regula para convertirla en un medio orientado a conseguir que el país logre incursionar por la senda del desarrollo económico y social armonizando tanto el crecimiento económico como el logro del bienestar social.

Contexto

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente a partir de enero de 1977 se inscribe en un contexto turbulento y tenso que deriva de las relaciones críticas que tenía el gobierno del presidente Luis Echeverría con la clase empresarial a lo largo de su sexenio y que desemboca en situaciones de desacuerdos, enfrentamientos y pronunciamientos que generan un ambiente ríspido entre los sectores público y privado. Su gobierno que comprende de 1970 a 1976 se caracteriza por plantear una estrategia de amplia participación del Estado en la economía, el fortalecimiento del sector de empresas públicas y los organismos descentralizados, así como numerosos fideicomisos que testimonian que la rectoría del Estado en el terreno fáctico, se consume de manera importante, lo cual no era consecuente con los postulados de cuidar las finanzas públicas en un patrón de disciplina, control de la inflación y mejor racionalización del gasto público desde una visión moderada para algunos y conservadora para otros.

La nueva estrategia señalada responde a la necesidad de superar los escollos que tenía la economía mexicana en relación a los programas de la petroquímica, la producción industrial, la infraestructura carretera, así como el desarrollo de la política energética. México además, tenía fuertes rezagos en bienestar social, educación, salud y caída del campo.

La política del desarrollo estabilizador impulsada de modo activo y estratégico durante los gobiernos del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964) y el presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) por el Secretario de Hacienda Antonio Ortiz Mena, había introducido como objetivo básico el control de la inflación, la paridad del peso frente al dólar (\$ 12.50), el subsidio a las empresas públicas, las cuales apoyaban entre otros puntos, el precio bajo de los energéticos a las empresas industriales, así como el cuidado por la estabilidad financiera, no son respuestas suficientes para revertir las desigualdades ancestrales de la economía nacional. Además se pacta que el sistema tributario no grave de modo significativo (Tello, 2013:59-60) las utilidades, intereses y ganancias de los inversionistas, manteniendo además, el anonimato en relación a los títulos de propiedad (Tello, 2013:60), que se aplicarán como políticas de gobierno para que la economía estuviera protegida del exterior y se continuó impulsando que el proceso de industrialización se fincará en el apoyo a las manufacturas, garantizando que habría tarifas y controles vigilados por las autoridades hacendarias. Con este esquema de desarrollo, el rezago social fue en

aumento, y con ello, los problemas políticos con diversos sectores de la sociedad mexicana se incrementaron de manera sensible.

Cuando el presidente Echeverría asume el poder, plantea en su discurso de toma de posesión del 1º de diciembre de 1970, la necesidad de que el desarrollo estabilizador fuese rectificado (Tello, 2007:501-502) por el modelo del desarrollo compartido, a fin de reanimar la base productiva de la propia economía y estimular la política social para reactivar los niveles de vida. La vigencia del desarrollo estabilizador que tiene su antecedente en el gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines, cuando lo diseña Antonio Carrillo Flores a raíz de la devaluación de 1954 y tiene vigencia hasta 1970. A partir de entonces se modifica la estrategia del desarrollo económico, pero el Secretario de Hacienda Hugo B. Margáin, en apego a la ortodoxia financiera, consigue que la política económica del gobierno del presidente Luis Echeverría no despegue desde su toma de posesión por las vías del desarrollo compartido, circunstancia que dura hasta mayo de 1973, cuando el relevo en esa dependencia a favor de José López Portillo, abre la posibilidad de liberar el gasto público y la inversión del Estado para reanimar la economía, aumentado así, la participación del mismo en sectores como alimentación, petróleo y siderurgia. El tiempo en que está al frente de la Secretaría de Hacienda Hugo B. Margáin, se ejecuta una política monetaria, crediticia y fiscal de carácter restrictivo (Tello, 2013:106-107) a fin de corregir el desequilibrio presupuestal, bajar el endeudamiento y aplicar un presupuesto bajo en inversión pública. Los efectos de esa política impiden que la economía pueda crecer y sólo se consigue hacerlo a la tasa de población (Tello, 2013:107).

En un sentido de correlación de fuerzas, el capital financiero no sólo lograba influir en la orientación de la política económica, sino que logra frenar las expectativas de gasto e inversión que podían reactivar a la economía y los procesos productivos. Prueba de ello es que temas relacionados con el Departamento del Distrito Federal, el Sistema de Transporte Colectivo Metro, el sistema de abasto de agua para la ciudad de México y lo relacionado con energéticos como Petróleos Mexicanos –Pemex– y la Comisión Federal de Electricidad –CFE– y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, se organizaron reuniones (Tello, 2013:108) de trabajo para lograr el apoyo que requerían, pero sin desconocer que había en el gabinete posturas que proclamaban no invertir en esos rubros si había escasez de recursos y mientras otra postura luchaba a favor de que los recursos se consiguieran, misma que se identificaba con la necesidad de reanimar la economía con la inversión pública.

Sin duda, las pugnas en el gabinete económico fueron un factor que influye para que la “atonía” económica –como se le conoce en esa época– fuera un factor negativo para el país, dado que tenía urgencia de lograr mejores tasas de crecimiento para evitar mayor rezago social. El peso e influencia

de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la definición y aplicación de la política económica abona para que el panorama económico fuese crítico desde la perspectiva de lograr cumplir un axioma clave en la ortodoxia económica: tener finanzas públicas sanas, lo cual se entendía en esas condiciones cuidar el gasto, atender los desequilibrios financieros y presupuestales, pero la economía no acreditaba una mejoría con ese enfoque. Esta situación reorienta la estrategia del gobierno de Echeverría para quitar vigencia al desarrollo estabilizador y dar paso al desarrollo compartido (Campero, 2010:205). En consecuencia, el Estado asume tareas de producción, distribución, promoción y fomento en gran escala, consiguiendo que la tasa de crecimiento durante el sexenio 1970-1976 de la economía fuera de un 3%, a diferencia de la conseguida durante los dos primeros años del gobierno en los cuales el crecimiento económico fue nulo.

A partir de vigorizar la intervención y acción del Estado en la economía, se recrudecen los problemas y conflictos (Tello, 2007:506) con el sector privado, el cual advertía que el manejo de la economía tenía caracteres “socializantes”, prendiendo las alarmas en la clase empresarial que además valoraba como desleal la desmesurada intervención estatal en la economía, porque se hacía con los recursos de la hacienda pública y en ese sentido, ningún sector empresarial podía competir frente al Estado, más aún por su participación monopólica como en el caso de los energéticos. También fue necesario impulsar con mayor inversión pública la materia siderúrgica con acciones que dan vida al complejo Lázaro Cárdenas, Las Truchas (Sicartsa). Las relaciones aumentan de grado de conflicto y en 1975 nace (Tello, 2007:511) el Consejo Coordinador Empresarial como cabeza política que asume la representación del sector empresarial, a fin de influir en el proceso de la sucesión presidencial que tiene como desenlace el triunfo de José López Portillo, titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El enfrentamiento del Estado con el capital privado tiene un desenlace negativo que impacta en la sociedad, dado que el 30 de agosto de 1976, el Gobierno de la República decide devaluar el peso, después de 22 años de paridad con el dólar valuada en \$12.50. Los últimos cuatro meses del gobierno del presidente Echeverría se caracterizan por los enfrentamientos con el capital privado, mismos que se recrudecen, cuando el 19 de noviembre decide expropiar latifundios en Sonora y Sinaloa, multiplicando con esa medida, la desconfianza que se tenía en la gestión del gobierno.

La constante del gobierno echeverrista fue la confrontación que tuvo con los grupos empresariales, lo cual provoca que la economía del país no tuviera un mejor desempeño, provocando divisiones entre las autoridades y los factores de la producción. Esta situación ocasiona que el conflicto político provoque divisiones en el país, en momentos que dan cuenta de situaciones que derivan en encono, lenguaje exaltado y posturas

irreductibles. Los temas sensibles objeto de impacto en la opinión pública se relacionan con la falta de una definición clara en materia de rectoría económica del Estado, el crecimiento de los organismos, empresas y fideicomisos públicos, el aumento del gasto público y la crítica del gobierno para que los empresarios hicieran mejoras salariales para elevar las condiciones de vida a favor de la clase trabajadora. El tradicional cuidado para evitar romper el equilibrio entre los factores de la producción con políticas de arbitraje y conciliación se deja a un lado y en su lugar se forma un ambiente hostil hacia la autoridad y de cuestionamiento hacia la clase empresarial. Cuando el Estado se involucra en enfrentamientos políticos con algún sector de la población, deja a un lado su razón de ser como la organización que garantiza la unidad y cohesión política de la sociedad y con su acción segmentada en contra de grupos, provocan que rompa su misión como eje articulador de los distintos intereses de la propia sociedad.

Se afecta, de este modo, la economía, la inversión de los particulares disminuye, la parte administrativa del gobierno se desajusta, se exagera el conflicto político y se descontrola el ejercicio del gasto público. Un punto a destacar es que la Administración Pública es valorada no de manera constructiva, sino como un aparato burocrático, denso, costoso, improductivo e inercial, debido a su tamaño inconmensurable en cuanto a personal, los organismos y las atribuciones que desarrollan.

Turbulencia política y desajuste administrativo

Las consecuencias del enfrentamiento del Estado con el capital privado ocasionan un ambiente político crítico, polarizado y dividido que tensa la convivencia entre los factores de la producción y los grupos de la sociedad mexicana. Ante esta situación, durante el gobierno del presidente José López Portillo 1976-1982, se asume el compromiso de amortiguar los conflictos con el sector privado, haciendo un llamado a la necesidad de reordenar al país por la vía de la conciliación y el entendimiento. El presidente López Portillo decide afrontar la crítica situación política que hereda por parte del presidente Echeverría, convirtiendo al Estado en el centro de la nueva fase del desarrollo y en eje de nuevos esfuerzos institucionales para reencauzar a la economía, reordenar la sociedad y generar condiciones de reconciliación nacional (Cosío, 1975:59).

En su óptica, la capacidad del Estado debía utilizarse para dar salida a los problemas de la sociedad, sobre la base de los cauces pacíficos y el necesario acuerdo con los factores de la producción, utilizando para ello, lo mejor de su capacidad de respuesta con el concurso de las esferas del Gobierno y la Administración Pública. Esto implica mejorar y racionalizar su desempeño en una lógica de eficacia institucional y llevando a cabo los cambios que exigían tanto la sociedad como la economía (Krauze,

1997:424). Su visión de Estado es hacia la integración efectiva del país, la convivencia pacífica de los opuestos y el reconocimiento de la diversidad. Su visión de Estado la utiliza para modificar una situación de riesgo en condiciones de oportunidad que permitieran lograr que el país pudiera superar las limitantes de un conflicto agudo, que es urgente dejar atrás. Su visión de Estado la orienta hacia la reconciliación de la vida nacional, expresando la importancia de lograr el entendimiento entre los diversos actores de la vida colectiva, a fin de reordenar el país en lo económico y lo político. Invoca la necesidad de desactivar las actitudes que abonan en favor de la división política del país para evitar la debacle de la economía nacional y en consecuencia, el aumento de la desconfianza ya de por sí alentada con los discursos beligerantes de las partes en conflicto.

Cuando el ambiente político que envuelve a la sociedad, la competencia y los actores del poder se dificulta en sus aspectos fundamentales, sobrevienen el conflicto y la tensión con el riesgo de aumentar la polarización (Solana,2000:24), la dosis creciente de incertidumbre que reduce la velocidad de los procesos constructivos y necesarios que el país necesita para avanzar y en consecuencia, la desconfianza se recrudece como elemento corrosivo.

El conflicto y la tensión son elementos destructivos, debido a las consecuencias que provocan en la vida colectiva, más aún, cuando las condiciones económicas no son favorables tanto para la vida de la sociedad como para sus sistemas de producción y distribución de los bienes y servicios públicos. Tanto la devaluación del peso, como la expropiación del Estado de las tierras de Sonora y Sinaloa en manos de terratenientes, la difícil coyuntura del relevo presidencial, así como la existencia de grupos guerrilleros en diversas partes del país, abrían la posibilidad de un periodo largo de dificultades políticas y desencuentros que reflejan condiciones de rivalidad y enfrentamiento que en nada abonaban a la política del país. Por el contrario, hacían más evidente las contradicciones en la vida social y política, con el riesgo de cimbrar las bases mismas de la sociedad, la economía y la vida de las instituciones. Si el Estado está comprometido con el orden y la vida productiva en este caso, se había colocado en zona de tensión frente a los empresarios, con lo cual se atiza la espiral de irritación y desacuerdos que estimulaba más la división y no la necesaria concordia nacional, ocasionando que su labor a favor de la unidad política estuviese incompleta, debido a la intensificación de los desacuerdos que tenía con el sector privado.

En efecto, del 1º de septiembre al 1º de diciembre de 1976 el país vive condiciones de zozobra y desconcierto que dan cuenta de momentos ríspidos entre la clase gobernante y el sector privado que se enlazan de manera importante, hasta ocasionar la existencia de relaciones tirantes que indican un estado de cosas que alimentaban reproches y ataques

de manera sistemática. En ese sentido, los rumores, la desinformación y el riesgo de la desestabilización política son factores que inciden en un ambiente de ruido y confusión que hacía más áspera la vida en la sociedad, ahondando en las divisiones políticas que se estimulaban con los enfrentamientos del propio Estado con el capital privado. De este modo, la tensión crecía y con ella la posibilidad de que los poderes no estatales continuarán haciendo presión para replegar al Estado, anulando su capacidad de respuesta. Por su parte, el Estado mexicano, en uso de su poder constituido, utilizaba los recursos de fuerza institucional como las medidas de expropiación y con un discurso beligerante, trataba de contrarrestar la ofensiva empresarial. La reacción del Estado mexicano impide que fructifique la ofensiva empresarial y se consigue así, llevar a cabo el relevo presidencial en la jefatura del propio Estado mexicano.

El costo político que el Estado mexicano tuvo que asumir a consecuencia de los desacuerdos y tensiones políticas que tenía con los hombres de empresa, provocan el aumento de la desconfianza en la clase política, dando paso a condiciones que destacan el desprestigio de sus instituciones. Se cuestionaba al Estado mexicano de haber desestructurado el radio de acción de la economía bajo la cooperación de los sectores público y privado para intervenir en el desarrollo de las áreas de la economía nacional. La rectoría económica se convalidaba más en los hechos que en las normas jurídicas o constitucionales. Los límites convencionales –acuerdos corporativos– que se habían impulsado desde la etapa del desarrollo estabilizador se habían desdibujado y con ello la actividad del Estado en la economía se valoraba de manera polémica, debido a la falta de claridad en las reglas del juego no escritas que estaban imperando para acumular y multiplicar la inversión privada. Por un lado, se destacaba su necesidad para rehabilitar el desarrollo económico y social teniendo como bandera el bienestar colectivo. Por otro lado, el sector empresarial se lamentaba de que las reglas del juego que otrora les daba seguridad para invertir, asumir riesgos y lograr utilidades se habían alterado de manera no convenida, desde el momento en que se amplía el radio de acción de los organismos y políticas gubernamentales.

Lo anterior estimula la confrontación que no cerrará al final del sexenio del presidente Echeverría entre los hombres de empresa y el Estado, propiciando de ese modo, relaciones tensas que desembocarían en mayores reclamos que dañaban la vida productiva y social. Las políticas gubernamentales crecientemente intervencionistas, burocratizadas y avasalladoras, provocaban desconfianza a la inversión privada, dado que tienen impactos que estructuraban costos y consecuencias no favorables, porque se financiaban con más deuda pública y el déficit fiscal del desarrollo a cargo del Estado. Las empresas del Estado asumieron un papel activo e intervencionista en la economía y se convierten en el referente ideológico más importante para aumentar la producción en el país

y dar respuesta con políticas distributivas a las seculares demandas de la vida social (Villarreal, 1993:368). Más Estado, más Administración Pública y más políticas intervencionistas, ocasionarán el desorden administrativo del Estado, la falta de control efectivo sobre el gasto público, las decisiones precipitadas y la falta de seguimiento puntual a los programas de gobiernos que se diseñaban como compromiso ante distintos grupos de la sociedad. Crece *de facto*, el tamaño administrativo del Estado, también la plantilla burocrática, se expande el radio de acción de las políticas intervencionistas de modo errático, se intensifica el desorden de la Administración Pública desde el ángulo de falta de planeación, coordinación y control entre las entidades que la integran, hay sobrecarga de compromisos sociales que presiona sobre las finanzas públicas, se acentúa el perfil centralizado del mando presidencial debido a su carácter unipersonal, el desconcierto operativo se instaura desde el momento en que las tareas económicas no logran revertir ni la desigualdad ni el atraso social y se pierde el control efectivo sobre lo que hacían las áreas administrativas del Estado; de igual modo la Administración Pública es utilizada para detener los embates del sector privado y con ello su acción necesaria y coordinada da paso a las reacciones casuísticas, a la prisa en la toma de las decisiones —expropiación de latifundios en Sonora y Sinaloa— y al descontrol en la fase de implementación, es decir, al cumplimiento de los objetivos y metas gubernamentales con base en los compromisos de gobierno. El panorama da como resultado final de la gestión institucional, que el desorden administrativo y burocrático se intensifique en la medida que la confrontación del capital privado con el Estado también aumentaba.

Nueva racionalidad administrativa

Un imperativo del Estado es tener un desempeño ordenado, diáfano, eficiente y orientado a generar certidumbre en la sociedad. En este sentido, el gobierno del presidente José López Portillo inicia con un discurso el 1º de diciembre de 1976 en el cual hace un llamado a la reconciliación nacional, así como a la necesidad de que la sociedad tenga mejores condiciones de vida para su desarrollo. Para ese propósito es fundamental que el Estado, entendido como la organización política de la sociedad sea reorganizado (Carrillo, 2016:476) en sus procesos administrativos, considerando que la Administración Pública es la actividad continua, diversa, detallada y efectiva que permite al timón estatal poner en acción al cuerpo político de la sociedad. En este caso, la Administración Pública entendida en la lógica de la unidad de mando, la centralidad, la cooperación, la responsabilidad, la distribución clara de sus competencias y su compromiso social con el logro de la eficiencia, tiene mejor forma de desempeño cuando sus partes y el todo que la integran logran un desenvolvimiento armónico.

En efecto, la Administración Pública moderna por naturaleza de su diseño institucional, tiende a la armonía, el acoplamiento y la conjugación efectiva

de la centralización y la descentralización, entendidas como procesos inseparables y funcionales que contribuyen a la mejor funcionalidad del Estado, es decir, al logro de los fines que la gobernabilidad requiere para frenar el conflicto y acelerar los procesos de cooperación social y económica. En el caso del periodo 1971-1976, no obstante que se formalizan para su aplicación las Bases para el Programa de Reforma Administrativa 1971-1976 integrado por once programas (Carrillo, 1975:132) de la Administración Pública Federal, la prisa con que se cumplían las decisiones relacionadas con los planes, programas y políticas, ocasiona que el desorden en las dependencias y áreas se manifieste de manera cada vez más frecuente. Con el aumento de la intervención del Estado en la economía, se da paso a una esfera mayor de actividades y compromisos que rebasaban la capacidad instalada de que disponía en cuanto a recursos fiscales disponibles, tiempo de compromisos, ausencia de monitoreo en la fase de implementación de las políticas gubernamentales, desconcierto en el modo de llevar a cabo las tareas de organización y gestión.

En el afán de acelerar los procesos productivos y distributivos, se incurre en la política de mayor gasto público, sin aumentar la recaudación fiscal y con ello los procesos de endeudamiento público tienden al alza, hasta generar efectos contrarios al progreso económico y al logro de un mejor bienestar social. Todo ello origina que la Administración Pública se oriente por las “prisas y pugnas” de la política y en consecuencia, su operación es asimétrica, es decir, la velocidad de sus ritmos y movimientos era desigual, situación que inducía hacia el aprovechamiento no eficiente de los recursos y las capacidades de respuesta. Cuando la Administración Pública ingresa a la zona de más asimetrías en su funcionamiento, sobreviene el descontrol efectivo de sus organismos, estructuras, procesos y sistemas de operación, lo cual alienta que las tareas que tiene a su cargo no sigan un plan de orden y concierto, sino desajustes y resultados decrecientes que dañan su intervención en la vida productiva de la sociedad y la economía, entendidas como áreas estructurales para vertebrar tanto el crecimiento como el desarrollo económicos.

Esta situación se advierte cuando el presidente López Portillo asume la titularidad del Estado y para los objetivos que debía cumplir, la propia Administración Pública no estaba en condiciones de responder a mayores exigencias de racionalidad y eficacia. Si la parte administrativa del Estado carece de los elementos de efectividad, armonía y conjugación de esfuerzos, se esfuman las condiciones para estructurar con mejores elementos de operación los planes y programas de gobierno (Medina, 2006:232).

De este modo, restituir a la Administración Pública su vitalidad orgánica y funcional se convierte en imperativo de Estado, a fin de responder a los fines políticos y sociales de éste, con base en una mejor forma de ordenar y cumplir las tareas que tienen asignadas. Si el Estado se desordena

en la esfera administrativa, el centro de las decisiones, los sistemas de operación y el impulso estratégico, tendrá un desempeño errático, impreciso y descoordinado que incide de manera negativa en los resultados que está obligado a generar en la vida pública, social y productiva. Por la Administración Pública el Estado materializa su acción, tiene a su cargo el cumplimiento de cometidos de interés general, estimula la producción de la riqueza y dispone de políticas distributivas para compensar la falta de beneficios y lograr alcanzar un mejor bienestar a favor de la sociedad. De ahí que su importancia para el Estado es innegable, porque asume el compromiso de dar vida al proceso de gobierno, así como a los medios que aplica para lograr la estabilidad política. En este caso, se impone una nueva racionalidad que permita que el Estado responda con eficacia a los fines de la sociedad y a la expectativa de restituir la certidumbre institucional que se había esfumado con los desacuerdos agudos entre el capital y el Estado.

Fundamentos para la reforma administrativa del Estado

Con base en el análisis de los problemas del país y con toma de conciencia del tiempo en que le corresponde ejercer el poder, el presidente José López Portillo define los motivos que justifican el sentido y objetivo de la reforma de la Administración Pública Federal para el periodo 1976-1982. Los motivos se agrupan en cinco objetivos globales a saber: 1) “Organizar al Gobierno para organizar el país, mediante una reforma administrativa para el *desarrollo económico y social*, que contribuya a garantizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la honestidad y la congruencia en las acciones públicas; 2) Adoptar la programación como instrumento fundamental de gobierno, para garantizar la *congruencia* entre los objetivos y acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resultados obtenidos; 3) Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones; 4) Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal –respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de gobierno– propicie, por una parte, el robustecimiento de las funciones encomendadas a los Poderes Legislativo y Judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los *tres niveles de Gobierno* en los procesos de desarrollo económico y social del país, y 5) Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes” (Carrillo, 2011:156).

El alcance de la reforma administrativa en la Exposición de motivos de la primera Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 29 de diciembre de 1976, destaca por la puntualización de pronunciamientos medulares que explican la importancia de la misma como los siguientes:

“El actual aparato administrativo facilitó el cumplimiento de un buen número de las metas de nuestra Revolución, en diversas etapas de su desarrollo e institucionalización. Sin embargo, no puede esperarse que una estructura orgánica, cuyo último ajuste de fondo fue realizado hace dieciocho años, siga teniendo la misma eficacia para resolver hoy día, los problemas que plantea un país cuyas actividades socioeconómicas son considerablemente más amplias y complejas que entonces” (Carrillo, 2011:150).

En una postura de amplio significado político para reformas de la Administración Pública Federal se puntualiza “La nación reclama nuevamente la adecuación de su administración Pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y del mundo. La reorganización que se requiere debe orientarse más que a revolucionar la actual estructura, a generalizar aquellas soluciones que han acreditado su eficacia en algunos de sus ámbitos. Se trata más bien de realizar los ajustes indispensables que permitan evitar duplicaciones existentes, precisar responsabilidades y simplificar estructuras de manera que el Poder Ejecutivo Federal cuente con un instrumento administrativo eficaz que permita al pueblo encontrar en la administración pública procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada” (Carrillo, 2011:150).

Además, la eficacia se convierte en piedra de toque en la visión de país a mejorar y desarrollar “La eficacia de la acción pública requiere orden sin el cual la coordinación es imposible de alcanzar. El Gobierno debe reorganizarse previamente si pretende organizar el esfuerzo nacional. Esta reorganización se vuelve prerequisite indispensable para exigir a todos mayor responsabilidad, honestidad... El proyecto de reorganización pretende convertir la compleja estructura burocrática que ha desarrollado la Administración Pública, en un instrumento con responsabilidades claras y precisas, que evite la duplicación de funciones y que permita que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que demandan los habitantes del país” (Carrillo, 2011:150 y 151).

Un paso básico en el contenido de la reforma a la Administración Pública Federal es la reordenación del sector de entidades paraestatales que, por su complejidad y tamaño, fueron creando su propia dinámica que dificultaba que la parte central del Gobierno tuviera las herramientas que permitieran un mejor control sobre las mismas. Al respecto “Se establecen los mecanismos por medio de los cuales las entidades federales que cuentan con personalidad jurídica y patrimonios propios,

habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo a fin de conseguir una mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones... En el proyecto se propone que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades con responsabilidad sectorial. Se pretende con ello que se encarguen de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector de actividad, para lo cual estarán facultadas para coordinar los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos que se ubiquen en el *ámbito sectorial* que habrá de estar a su cargo” (Carrillo, 2011:151).

Para llevar a cabo los trabajos de la reforma administrativa, crea por Acuerdo del Ejecutivo Federal la Coordinación General de Estudios Administrativos el 3 de enero de 1977 con el fin de: “Primero. Para *estudiar y promover* las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública, así como coordinar y evaluar su ejecución, el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General de Estudios, que funcionará en la Presidencia de la República, en los términos dispuestos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”; “Segundo. La Coordinación General de Estudios Administrativos estará a cargo de un Coordinador General que será designado y ejercerá sus funciones, por acuerdo del Presidente de la República”. “Tercero. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal observarán los *lineamientos* que, para la ejecución de las modificaciones administrativas que a ella deban hacerse, determine el Titular del Poder Ejecutivo Federal a través de la Coordinación General de Estudios Administrativos” (Carrillo, 2011:155-156).

El basamento jurídico de la reforma administrativa destaca por la elaboración y promulgación de las siguientes disposiciones jurídicas: 1) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 2) La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; 3) La Ley General de Deuda Pública; 4) La Ley sobre Adquisiciones, Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal y 5) Reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda propuestas y aprobadas por el Congreso de la Unión en diciembre de 1976. (Tello, 2007:535).

El 4 de enero de 1982 se llevan modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que precisan atribuciones a las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Comercio, Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Se transforma el Departamento de Pesca en otra Secretaría de Estado. Por su parte, a la Secretaría de Programación y Presupuesto se le asigna la responsabilidad de representar como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada en los *fideicomisos* que ésta constituya, desplazando en esa tarea a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Carrillo, 2011:165).

En la exposición de motivos sobre las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, se ratifican las tesis que orientaban su diseño, contenido y cumplimiento desde el 29 de diciembre de 1976. En este sentido, “La Ley Orgánica de la Administración Pública aprobada por el H. Congreso de la Unión en 1976, tiende a establecer la definición de la Administración Pública Federal como *centralizada y paraestatal*, la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación que están a cargo de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos y define las bases generales de creación, de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.” (Carrillo, 2011:165).

Por otra parte, “El programa de reforma administrativa del Gobierno Federal tiene como objetivo principal lograr la eficiencia, la eficacia y congruencia de las acciones de la Administración Pública Federal, a cuyo efecto estudia y propone la actualización constante del aparato gubernamental para adecuarlo al mejor cumplimiento de sus *funciones* en beneficio del desarrollo económico y social del país” (Carrillo, 2011:165).

No menos importante es que “La actualización citada comprende la revisión de su organización, procedimientos, sistemas de trabajo, control y evaluación, y ante todo la adecuación del *marco jurídico* que delimita su competencia y que establece las normas cuyo cumplimiento debe *optimizar* el ejercicio de las actividades de la Administración Pública Federal otorgándoles vigencia, validez y coherencia en su ejercicio” (Carrillo, 2011:165).

En este sentido, el horizonte de la reforma administrativa vinculado a la vida del país en palabras de Fernando Solana “...pretende elevar la eficiencia del aparato público. Ese es su objetivo inmediato. La administración pública, como conjunto, de organismos de gobierno, tiene varios objetivos a cumplir, no sólo el del desarrollo económico. Funciones fundamentales del gobierno son, además, conservar la independencia nacional y la paz pública, lograr el desarrollo social y cultural del país; mejorar las condiciones de vida política; perfeccionar los sistemas judiciales” (Solana, 2016).

Estrategia de la reforma

La ruta de la reforma administrativa tiene los siguientes pasos:

1. El 17 de enero de 1977 el Presidente de la República emite el Acuerdo que permite agrupar por sectores a las más de ochocientas entidades paraestatales. Se establecieron diecisiete sectores administrativos, con lo cual, el modelo operativo de la administración pública federal contaba ahora con tres niveles de agregación o toma de decisiones: a) el global o macroadministrativo; b) el sectorial

- o mesoadministrativo, y c) el institucional o microadministrativo. (Carrillo, 2011:159).
2. El 29 de agosto de 1979 por Acuerdo Presidencial se publica en el Diario Oficial de la Federación la creación de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento para que las Secretarías de Programación y Presupuesto, así como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público trabajaran de manera más coordinada en materia de información común para las dependencias y entidades. (Carrillo, 2011:160).
 3. En la realidad fáctica se creó el Sistema Nacional de Planeación que tenía como eje a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público (Tello, 2013:173)
 4. El momento estelar de la reforma administrativa se consume cuando se elabora el Plan Global de Desarrollo para el periodo 1980-1982.
 5. El 21 de abril se reforman los artículos 29, 90 y 92 de la Constitución General de la República. En el artículo 29 constitucional se prescribe que los responsables de las entidades de la Administración Pública Federal son Secretarios de Estado, no Ministros. En artículo 90 de formaliza que “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, la que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación”. En el artículo 92 constitucional se precisa que “Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda y sin este requisito, no serán obedecidos” (Carrillo, 2011:163-164).
 6. Con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se crean las Secretarías de: Programación y Presupuesto; Patrimonio y Fomento Industrial; Comercio; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Asentamientos Humanos, y Obras Públicas.

Balance

La relevancia de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el ámbito de la vida institucional del Estado mexicano no admite discusión. Su contenido axiológico e institucional responde al imperativo de reordenar las estructuras, procesos, procedimientos y acciones de la Administración Pública con un criterio de racionalidad que se justifica en razón de los nuevos tiempos políticos e históricos que el propio Estado mexicano viviría a partir de diciembre de 1976.

El Estado es la institución más importante de la vida colectiva. Tiene como misión asegurar que la sociedad tenga las condiciones idóneas para que

se desarrolle de manera productiva, efectiva y continua, articulando la importancia de la vida privada, social y pública. El Estado es la suma de capacidades organizadas y colectivas que tiene a su cargo la dirección política de la sociedad, así como la administración de las necesidades públicas que justifican tanto las políticas como los programas y estrategias de gobierno. El Estado es la garantía más importante de la asociación colectiva para que la sociedad y la economía tengan rendimientos favorables, mientras que la Administración Pública es la conjugación armónica de los medios que hacen posible estimular la vida individual y la vida colectiva a fin de generar prosperidad en una y otra, tanto en el corto, como el mediano y largo plazo.

En este sentido, el Estado no se sustrae a la sociedad ni la Administración Pública toma distancia de la propia sociedad, porque habría costos públicos que no es fácil revertir cuando se llega a situaciones de alejamiento corrosivo. Sobre esta base de razonamiento, el Estado mexicano toma conciencia de que el quehacer público a desarrollar exige que la Administración Pública acredite su capacidad de operación para dar paso a que la propia sociedad tenga los elementos fundamentales de vida, a fin de que se reproduzca considerando el nexo entre prosperidad, bienestar, gobernación (Valadés, 2005:19-20), gobernanza (Vigil y Fernández, 2012:25) y gobernabilidad (Camu, 2001:36).

En este marco, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se inscribe en la visión de que el Estado para cumplir mejor sus tareas, debe organizarse mejor para armonizar los sistemas productivos y distributivos de la sociedad. Estos elementos dan cuenta de que el desarrollo de la sociedad no es asunto de técnicas ni procedimientos en sí mismos, sino que son parte de una concepción que destaca que la prosperidad del Estado depende de la prosperidad de la sociedad y que la prosperidad de la sociedad es la clave para situar la prosperidad del Estado. El nexo Estado-sociedad es el epicentro en el cual se ubica la Administración Pública y es al mismo tiempo, el ámbito en el cual se destaca que sus capacidades de operación son el medio para que propio Estado cumpla con los objetivos de la sociedad. En consecuencia, la Administración Pública en la cosmovisión de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se reordena con la creación de las Secretaría de Programación y Presupuesto, Comercio, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Patrimonio y Fomento Industrial.

Estas Secretarías tienen como fundamento la concepción de que el Estado no sólo materializa su acción en la sociedad a través de la Administración Pública, sino que indican a la vez, un ejercicio de crear nuevas capacidades de respuesta que permitan cumplir mejor las tareas de gobierno. Una Secretaría de Estado es un tipo de capacidad institucionalizada para apoyar las tareas de gobernación. Su razón de ser

se relaciona con el ser del Estado y con las tareas colectivas que desarrolla para ventaja de la vida asociada. Las Secretarías que formalizan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son un eje que permitiría potenciar la funcionalidad del Estado mexicano, en momentos en que su capacidad de operación declinaba ante los excesos de la centralización, la burocratización y la ampliación sin reglas claras tanto en el diseño como en la implementación de las políticas intervencionistas.

El patrón de un Estado productor y distribuidor de los bienes y servicios públicos con fuerte capacidad interventora se había desordenado y se imponía, en consecuencia, nuevos ejercicios de racionalidad gubernamental que permitieran producir capacidades de dirección, administración, regulación, producción y distribución bajo la idea de reordenar y mejorar la Administración Pública Federal. Ello explica la importancia de la reforma administrativa a cumplir en el periodo 1976-1982.

El fundamento y el trazo de la reforma administrativa se enlazan con la necesidad de que el Estado mexicano tenga una Administración Pública ordenada, con estructuras ágiles, procesos efectivos, programas reubicados, atribuciones precisas y resultados más eficaces. Se trata de una reforma con sentido estratégico, dado que su universo no está centrado en el mejoramiento de las oficinas administrativas, sino en el papel del Estado en la sociedad mexicana y en la importancia de que el desarrollo económico y social sea el punto cardinal de los esfuerzos del gobierno.

No se trata de una reforma introspectiva, sino de una que destaca que la actividad del Estado en la sociedad que es la Administración Pública, tenga mejor orden, racionalidad, planeación, programación, evaluación y resultados más eficientes para desarrollar a la sociedad a partir de la capacidad directiva y operativa del propio Estado. No desconoce la reforma administrativa que la acción del Estado en la sociedad a través de los organismos administrativos, se relaciona con las actividades productivas de la sociedad, la distribución de la riqueza económica y el objetivo de mejorar las condiciones de vida en la sociedad.

Es una reforma de gran calado, dado que el Estado debe ser mejorado con acciones de gobierno y en ese sentido, la reforma de la Administración Pública tiene como alcance de su eficacia, desarrollar acciones constructivas y eficientes en la vida del país. Es una reforma que apunta hacia la transformación administrativa del Estado mexicano, al valorar que las responsabilidades que cumple tienen mandato constitucional y legal que son fundamentales para situar lo que realiza, el apego a la normas y sobre todo, la respuesta dada a los problemas y expectativas de la población.

Todo ello en un marco institucional que abona en favor de que los valores de la eficiencia y la eficacia sean los atributos de una Administración Pública mejor organizada para organizar e impulsar mejor al país. Es una reforma que se lleva a cabo en el ser institucional del Estado mexicano; responde a él y ha de responder a él, dado que la Administración Pública es un sistema de dirección, comunicación, procesamiento y acciones que tiene como referentes lo que es el Estado y cuál es la tarea de éste en la complejidad organizada de la vida asociada. Uno de los aspectos más importantes en la vida del Estado se relaciona con la necesidad de que la reforma a la Administración Pública no genere los efectos contrarios, es decir, que en lugar de ordenar y mejorar su funcionamiento, éste resulte dañado. La reforma administrativa tiene el mérito de haber preservado con eficacia la unidad de mando, la centralidad política, la descentralización armónica, la coordinación de los órganos y la articulación de las tareas a desarrollar, teniendo como referente, que la fortaleza del Estado deriva en buena medida de disponer de una Administración Pública fincada en la racionalidad estructurada de las tareas sociales que cumple.

En ese sentido, fue una reforma que cumple los cometidos de permitir que el Estado mexicano no quede atrapado en la inmovilidad, el centralismo decadente y la baja de los rendimientos en la tarea de gobernar, porque se hubiese quebrantado el tiempo institucional (Elias, 2010:97). Tanto los pasos como las acciones llevadas a cabo para dar cumplimiento a la reforma administrativa lograron que el Estado mexicano imprimiera nuevas racionalidades al quehacer administrativo para conseguir que la propia Administración Pública fuese valorada como una herramienta para hacer, construir, coordinar y ejecutar con ritmo y concertación las políticas del gobierno, las cuales han de dar vida a los compromisos institucionales del propio Estado mexicano.

En este sentido, tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como la reforma administrativa son piezas centrales en los nuevos rumbos que el país tuvo de 1976 a 1982. Son piezas que permitieron afinar la organización, estructura y operación de la Administración Pública para convertirla en el medio más conspicuo del quehacer administrativo y político del Estado mexicano. Una y otra son inexplicables por sí mismas, dado que responden a la unidad del Estado, al cumplimiento de sus tareas y al sentido político que lo erige en la organización de la sociedad. Responden a un plan de estrategia estatal que tiene como finalidad asegurar que la conservación y eficacia del Estado depende del orden, el concierto y la eficacia de la Administración Pública. Se trata de un plan estatal porque es impensable destacar que la reforma de la Administración Pública es una reforma en el ámbito del Estado y que el Estado, al decidir reformarse, decide buscar los caminos que conlleven a su mejor conservación política, a partir de hacer de la Administración Pública, el medio que le permite vivir, pervivir y sobrevivir respondiendo con eficacia a los problemas y demandas de la sociedad civil.

El plan estatal de la reforma administrativa conlleva a reformar los artículos 90 y 92 de la Constitución General de la República, vinculados a la razón de ser de la Administración pública, dado que está adscrita al Poder Ejecutivo Federal. De este modo, se genera una conciencia estatal al valorar su significado y compromiso con la sociedad, el medio político, la competencia política y el bienestar social. Estos cuatro elementos dan cuenta de la importancia que tienen las tareas de gobierno sobre la base de comprender que tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ofrece, planea integra instrumentos que permiten cumplir los fines políticos, sociales y económicos del Estado.

En el devenir histórico del Estado mexicano, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la reforma administrativa, producen nuevos elementos de racionalidad que permiten potenciar la estabilidad (Valadés, 2005:25) política del país, sobre la base de lograr la funcionalidad de la correlación de fuerzas. La estabilidad política es referente obligado para los cambios jurídicos y administrativos porque éstos son parte esencial para asegurar la gobernabilidad en la sociedad. La correlación de fuerzas es ángulo medular de la estabilidad política, apunta hacia elementos dinámicos, nunca estáticos, motivo por el cual, el ejercicio del poder implica que las normas jurídicas y las mejoras administrativas se conjunten en la visión holística del Estado, es decir, en la organización política de la sociedad.

En este caso, el acrecentamiento del Estado a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la reforma administrativa, destacan porque como parte funcional del Estado Mexicano responden a los intereses objetivos que aseguran su sobrevivencia. Los intereses del Estado exigen nuevos referentes jurídicos y administrativos para mejorar su operación y fortalecer más la legitimidad política. Por consiguiente, el poder del Estado fue objeto de una mayor racionalización y al mismo tiempo tuvo mejores elementos para que el propio Estado vía Administración Pública, estuviera más cerca (Uvalle,2010:17) de la sociedad porque es la vida misma de la sociedad. Es la otra parte de la eficiencia que tiene rango de axioma: la cercanía del Estado con la sociedad civil, genera resultados no sólo satisfactorios, sino eficaces para que su sobrevivencia sea más duradera. Utilizando una metáfora de Karl Mannheim, tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como la reforma administrativa “reponen las ruedas de un tren mientras está en marcha”. De este modo, el Estado mexicano, sin dejar de funcionar y menos de cumplir con las responsabilidades institucionales que tiene a su cargo, generó conciencia de sí mismo y en la determinación (Elias, 2010:74) del tiempo que debe gobernar, procedió a llevar a cabo los programas, las estrategias y las acciones que le permitieron sobrevivir mejor y conservar mejor a la sociedad. La conciencia del Estado es fundamental para valorar sus capacidades, fortalezas, errores y oportunidades para conservarse mejor.

De ahí la importancia de que la Administración Pública que responde a sus fines, valores y compromisos, sea palanca para el desarrollo productivo y justo, porque al desarrollarse mejor la sociedad con la intervención, coordinación, estímulo y capacidad de operación de las instituciones administrativas, el Estado tiene mayor vitalidad y mejores elementos para sobrevivir con eficacia.

Conclusión

La Administración Pública es la pieza rectora que permite al Estado cumplir los fines y objetivos que lo comprometen ante la sociedad. Es la institución encargada de asegurar que las condiciones de vida en la sociedad están alejadas de elementos de decadencia, vulnerabilidad y atraso. Por su contenido social, está comprometida a lograr que la sociedad civil disponga de los elementos que hacen posible su vida en términos de progreso y desarrollo. Su tarea no tiene paréntesis. Su fluir es diario, su dinámica no se detiene y sus movimientos se enlazan con todas y cada una de las actividades productivas y sociales con base en procesos (Elias, 2010:62) de evolución y transformación que se entreverán en el tiempo histórico, político y social que le corresponde encarar. Por tanto, es la actividad del Estado en la sociedad, lo cual conlleva a destacar su capacidad de operación para traducir en ventajas compartidas los recursos escasos. La eficacia de la Administración Pública se explica en el ámbito del Estado y por las tareas que desarrolla en la sociedad civil.

Este doble papel la convierte en la institución más activa de la vida pública, motivo por el cual sus actividades han de ser efectivas, responsables y legítimas. Todo ello explica la importancia de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuarenta años después de que fue promulgada. Es una herramienta jurídica que reordena el ser administrativo del Estado mexicano al definir no sólo la transformación de seis Secretarías de Estado que formaliza cuando se promulga y una más que también se transforma en 1982.

En este sentido, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no sólo define nuevas reglas del juego, sino que precisa de manera fina y cuidadosa los medios que se habrán de utilizar en el proceso de la reforma administrativa, entendida por su valor democrático (Reyes Heróles, 2001) y la necesidad de producir estrategias de respuesta que abonarán a favor de un mejor tratamiento del conflicto social, al contribuir en la mejor distribución de los beneficios colectivos a través de organismos, programas, recursos y adecuados procesos de implementación de las políticas del gobierno.

Es por tanto, una Ley visionaria que responde a planeamientos de reforma de la Administración Pública Federal desde los tiempos en que se formó

la Comisión de Administración Pública (CAP) en 1966 y que dependía de la Secretaría de la Presidencia. Desde entonces la idea de una amplia reforma administrativa se vislumbraba en un México con problemas de desigualdad social y marginación económica. En ese contexto, las tareas de planeación y programación económica no estaban acopladas. Las tareas de control y evaluación no eran consistentes. Esta situación desfavorece los esfuerzos por lograr que la Administración Pública fuese un medio útil y necesario para acelerar las acciones a favor del desarrollo económico y social del país.

Desde entonces las fallas de la Administración Pública las vislumbró la Comisión de Administración Pública, más aún cuando llega a la conclusión de que la propia Administración Pública no estaba lista para impulsar el desarrollo económico y social del país, debido a su falta de armonía entre los compromisos que debe cumplir y los medios que utilizaba. Por ello, la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es propia de condiciones en las cuales el país requería disponer de entidades y organismos administrativos que desempeñaran sus tareas con orden, sistematización y eficacia. El momento político, social y económico explica en buena medida la necesidad de que la Administración pública fuese motivo de mejoras que potenciaran sus capacidades de respuesta. Era urgente ahondar en su reforma, reordenar su alcance, puntualizar sus atribuciones, establecer con claridad la relación y coordinación entre las entidades centralizadas y las descentralizadas mediante el acuerdo del 17 de enero de 1977 (Rives, 2009:324), afinar los instrumentos de planeación, programación, control y evaluación. Todo ello para dar paso a un ejercicio más eficaz de la planeación económica y social que el país exigía. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dota de una nueva racionalidad jurídica a los órganos de la Administración Pública. La nueva visión legal de la Administración Pública se inscribe en la lógica del quehacer del Estado mexicano para que se asumiera como factor de impulso, racionalización y eficacia en los tiempos de cambio que México demandaba para el periodo 1976-1982.

En ese periodo el país ya había iniciado un proceso de reforma político-electoral identificada con la línea de la democracia, motivo por el cual, la Administración Pública estaba más comprometida con el cambio político y pacífico que postulaba la coexistencia política de mayorías y minorías. En ese sentido, también la reforma de la Administración Pública se imponía para estar a la altura de un manejo inteligente del conflicto político y en ese sentido, la Administración Pública no podía permanecer ajena al imperativo de que a mayor democracia, más compromiso para ser eficiente.

La reforma de la Administración Pública es parte del cambio político del país, lo cual obligaba a que su desempeño estuviera acorde con los tiempos de un país que reclamaba eficacia gubernamental, bienestar

social y consolidación de la estabilidad política. Los medios eficaces de la Administración Pública tenían que mejorarse para responder a las demandas que la gobernabilidad del país exigía. Los medios de la Administración Pública son objeto de procesos de mejoramiento para que las tareas sustantivas de la propia Administración Pública sean más efectivas y respondan con sentido estratégico a los problemas de un país que exige de sus autoridades y administradores públicos la combinación inseparable de eficacia con responsabilidad.

Bibliografía

- Camou, Antonio (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*, Antonio Camou (Estudio preliminar y compilación) Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México y Editorial Plaza y Valdés.
- Campero Cárdenas, Gildardo (2010). *Administración pública en México. Evolución de la Administración Pública Paraestatal, Tomo IV*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Carrillo Castro, Alejandro (1975). *La reforma administrativa en México*, Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2011). *200 años de la Administración Pública en México. Génesis y evolución de la Administración Pública Federal Centralizada*, Tomo II, Volumen I, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- (2016). "Reforma administrativa para el desarrollo económico y social" en *Revista de Administración Pública* Núm. 139, Volumen LI, No. 1, enero-abril 2016, "Edición conmemorativa del 60 Aniversario de la Revista de Administración Pública 1956-2016, Antología Números 1-137, Tomo I", México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cosío Villegas, Daniel (1975). *La sucesión: desenlace y perspectivas*, México, Editorial Joaquín Mortiz.
- Elias, Norbert (2010). *Sobre el tiempo*, México, Fondo de Cultura Económica
- Informe de la Comisión de Administración Pública* (1966). México, Secretaría de la Presidencia.
- Krauze, Enrique (1997). *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, México, Tusquets Editores.
- Medina Peña, Luis (2006). *Hacia el nuevo Estado*, México, 1920-1994, México, Fondo de Cultura Económica.
- Reyes Heróles, Jesús (2015). "La reforma política y su repercusión en los Estados" en *Jesús Reyes Heróles, hombre de acción, hombre de historia*, Eugenia Meyer (Selección y estudio preliminar), México, Fondo de Cultura Económica.
- Rives Sánchez, Roberto (2009). *La Administración Pública de México en su Bicentenario*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C.

- Solana, Fernando (2000). "México 2030: un nuevo país en un mundo diferente" en Millán B., Julio A. y Antonio Alonso Concheiro (coordinadores) México 2030 nuevo siglo, nuevo país, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2016). "Los marcos de la reforma de la administración" en *Revista de Administración Pública* Núm. 139, Volumen LI, No. 1, enero-abril 2016, "Edición conmemorativa del 60 Aniversario de la Revista de Administración Pública 1956-2016, Antología Números 1-137, Tomo I", México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Tello Macías, Carlos (2007). *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- (2013). *Ahora recuerdo. Cuarenta Años de historia política y económica en México*, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2010). Introducción a *200 años de Administración Pública en México*, Ricardo Uvalle Berrones (coordinador), Secretaría de la Función Pública y Universidad Nacional Autónoma de México.
- Valadés, Diego (2005). *El gobierno de gabinete*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Vigil, José Ignacio y Víctor Ramírez Fernández (2012). "Gobernanza y regiones en perspectiva crítica: un abordaje para la construcción de las políticas públicas" en *Revista Reforma y Democracia*, núm. 53, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.
- Villarreal, René (1993). *Liberalismo social y reforma del Estado México en la era del capitalismo posmoderno*, México, Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica.



Revista de Administración Pública

INAP

Cambios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Sistema Nacional Anticorrupción*

María del Carmen Pardo**

Introducción

El propósito de este artículo es discutir los cambios que se han hecho a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), habiendo transcurrido cuarenta años de su publicación. La versión publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de 1976 la identificaba como Nueva Ley, puesto que derogaba la que se había publicado en 1958 e incorporaba una serie de mandatos que resultaban innovadores para el momento como podría haber sido la creación de Secretarías como la de Programación y Presupuesto que implicaba atribuir las responsabilidades de planeación, la presupuestación y el ejercicio de gasto en distintas agencias. Los cambios a los que de manera particular referirá este artículo se inscriben en la instauración del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que también representa un hito modernizador en nuestra tradición político-administrativa.

A cuarenta años de ese suceso, es importante tener en mente que una buena proporción de los argumentos para un cambio administrativo en las últimas dos décadas parten o han sido definidos en mayor o menor medida por la corriente de la nueva gestión pública (NGP). En cuanto a rendición de cuentas y control interno, desde el modelo NGP se considera

* Muchas gracias a Diego Jaramillo por el apoyo que me prestó para escribir este artículo.

** Doctorado en Historia, Universidad Iberoamericana. Estudios de doctorado en Ciencias Políticas, Universidad de París II. Ha sido profesora Investigadora en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, donde también fundó el programa de licenciatura en Política y Administración Pública. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel III. Se desempeñó como consultora para organismos internacionales como Naciones Unidas y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Ha sido y es miembro de diversos consejos editoriales. Es autora de varios libros, capítulos de libros, artículos y ponencias en eventos nacionales e internacionales. Actualmente es Profesora Asociada de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y miembro del Consejo Directivo del INAP.

que esta rendición de cuentas debe hacerse con base en los recursos utilizados y metas alcanzadas, el control debe hacerse sobre resultados, se debe involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones y la evaluación de políticas públicas, y otros actores, notablemente el Legislativo, deben vigilar el desempeño de la administración.¹

Teniendo ese referente teórico, enmarcamos la discusión enfatizando las modificaciones registradas en la LOAPF respecto a las responsabilidades en materia de cambio y modernización administrativa, particularmente a la luz de la propuesta del SNA. De ahí que en el marco de las transformaciones administrativas más recientes, destaque la desaparición y reaparición de la Secretaría de la Función Pública (SFP) durante el periodo de la actual administración. En este artículo se hace, entonces, una revisión de los cambios en la normatividad que generaron esta singular reestructuración, a fin de ubicar en el contexto administrativo y político más amplios ésta y otra serie de cambios que están relacionados con otra de las recientes iniciativas que va seguramente a modificar de manera muy sustantiva el quehacer político administrativo y que es el que se refiere a la instauración del Sistema Nacional Anticorrupción.

Dentro de este esquema es, también, importante destacar la tarea referida a la vigilancia interna por parte de las instituciones, lo que empezó a suceder de forma explícita a partir de la creación de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo cuando el gobierno del presidente Ernesto Zedillo llega a la presidencia, y su posterior transformación en Secretaría de la Función Pública durante la administración de Vicente Fox. El ejercicio de la función pública integra diversos procesos interrelacionados con el correcto desempeño de la Administración Pública (AP): sanciona a servidores públicos por incurrir en faltas administrativas; realiza auditorías; recibe y da seguimiento a las declaraciones patrimoniales de los funcionarios; impulsa la mejora de la gestión; resuelve consultas; maneja el Sistema de Contratación Pública Federal y el Servicio Profesional de Carrera; combate la corrupción; implementa y elabora la política pública en materia de transparencia y rendición de cuentas de la Administración Pública Federal (APF).

Durante la primera administración panista, la del presidente Vicente Fox, y dentro del marco de la Agenda de Buen Gobierno, se identificó como causas principales de la corrupción dentro de las instituciones la compleja normatividad, la falta de capacitación del personal, los sistemas y procedimientos carentes de estándares, además de supuestos acerca de costumbres arraigadas e impunidad que alentaban estos procesos. Primero, desde la entonces Secretaría de Contraloría y Modernización Administrativa se diseñó el programa interinstitucional identificado

¹ Christopher Hood, "A *Public Management for All Seasons*", *Public Administration Review*, vol. 69, núm. 1, 1991, pp. 3-19.

como Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo. El programa solicitaba a las dependencias federales que identificaran los procesos prioritarios que debían mejorarse en áreas críticas para contribuir a evitar conductas irregulares por parte de servidores públicos.

En 2008, se impulsó ya desde la SFP el Programa de Mejora de la Gestión (PMG) a partir de disposiciones legales dentro de la Ley de Planeación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). El programa incidía en dos vertientes: acciones que debía llevar a cabo la Administración Pública en conjunto, y acciones que desarrollarían cada una de las dependencias. A pesar de las complicaciones y resistencias en la implementación del PMG, el énfasis puesto entonces en la evaluación del desempeño, contribuyó a que ganaran importancia y relevancia agencias como los Órganos Internos de Control, así como órganos externos, situando como actores centrales tanto a la SFP en términos de control, como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el área de fiscalización. De esta manera, se comenzó a configurar cada vez de manera más clara el componente de control al interior de la AP centralizada en un órgano de fiscalización interno de la Administración Pública Federal ubicada dentro del Poder Ejecutivo, conforme a lo dispuesto por el artículo 90 constitucional.

Reestructuración de la Administración Pública Federal: la desaparición de la Secretaría de la Función Pública

El cambio de gobierno en 2012 supuso una de las reconfiguraciones más significativas de los últimos años de la Administración Pública Federal. Parte del impacto político que supuso una alianza entre los tres principales partidos para superar el bloqueo legislativo que caracterizó a las dos administraciones panistas se expresó de forma muy diferenciada en la estructura de la AP central. A partir de la reforma de enero del 2013 a la LOAPF, en términos reales se eliminó la supuesta igualdad de todas las secretarías de Estado: la incorporación, por ejemplo, de la Secretaría de Seguridad Pública dentro de la estructura de la Secretaría de Gobernación, y las consecuentes reformas derivadas de ello, otorgaron a esta secretaría facultades de coordinación de las acciones de la APF, por acuerdo del titular del Ejecutivo, lo que en los hechos significó, también que adquiriera mayor poder en sus márgenes de acción y con ello una suerte de estatus superior.²

Otro de los proyectos de mayor relevancia en este periodo de reestructuración fue la propuesta de un Sistema Nacional Anticorrupción,

² Véase artículo 10 en "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", *Diario Oficial de la Federación*, del 02 de enero del 2013.

diseñado como una instancia articuladora de siete instituciones y un Comité Coordinador encargado de definir las políticas públicas de su ámbito. Originalmente los componentes serían un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Auditoría Superior de la Federación, la Fiscalía Especializada Anticorrupción, el hoy Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el Consejo de la Judicatura y el Comité Ciudadano, y también se propuso la instauración de un órgano autónomo constitucional (OAC) sin una relación jerárquica directa con una serie de auditorías preventivas internas, que sustituiría a la SFP y a la red de órganos internos de control, aunque este órgano se desdibujó, como señalaremos más adelante, a partir de los intensos debates que se han llevado a cabo en los últimos meses.

En el momento en el que se pensó desaparecer a la SFP, la mayor parte de sus funciones administrativas y de control pasarían a la SHCP, hasta la conformación del OAC planteado en la estrategia original del Sistema Nacional Anticorrupción. De esta forma, Hacienda adquiriría mayores responsabilidades de las que ya tiene, al convertirse en la instancia encargada de coordinar y supervisar el sistema de control gubernamental, y establecer las bases generales para la realización de auditorías internas, transversales y externas. Otro punto fundamental en este proceso de redistribución de facultades fue que jurídicamente la SHCP quedaría capacitada para expedir normas que regularan los instrumentos y procedimientos en las materias antes mencionadas y con facultades extendidas sobre las entidades de la APF, particularmente para designar a los comisarios de cada entidad, así como normar sus atribuciones y desempeño.

Sin embargo, no se transfirieron a la SHCP las funciones que se podrían considerar fundamentales para el control interno en la AP, tales como la investigación de conductas y acciones de servidores que pudieran constituir responsabilidades administrativas y constitución de delitos, así como la aplicación de sanciones administrativas y la presentación de las denuncias ante las instancias legales correspondientes. El Decreto estableció que al expedir los ordenamientos reglamentarios de la reforma constitucional, el Congreso revisaría que el control interno y el sistema integral de control y evaluación gubernamental fueran congruentes con las atribuciones que le fueran conferidas al OAC. Con el fin de no interrumpir procesos fundamentales para el buen desempeño de la AP central, se dispuso que, en tanto se expedieran y entraran en vigor las disposiciones referidas en el Decreto, la SFP continuaría ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de la expedición del documento.³

³ Por medio del artículo 2 transitorio del decreto de reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 2 de enero del 2013, se dispuso que la Secretaría de la Función Pública quedaría disuelta cuando sus funciones fueran completamente integradas a un órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción.

Por otra parte, las estructuras conocidas como Órganos Internos de Control en las dependencias y entidades de la APF se convertirían en Unidades de Auditoría Preventiva. Sus objetivos no serían sustancialmente alterados en términos de su función, pues seguiría tratándose de órganos encargados de vigilar el cumplimiento de las leyes y normas en materia de administración y disposición de los recursos presupuestales, financieros, humanos y materiales. No obstante, hubo un cambio fundamental en tanto la reforma hacía responsables de la vigilancia y funciones de control a los propios titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y, por tanto, responsables del nombramiento de sus auditores preventivos, conforme a los perfiles que para tal efecto emitiera la SHCP. Regresar al esquema en el que el órgano de control estaba subordinado directamente al ente que supervisaba supuso una decisión polémica, en términos de vincular de manera excesiva ambos componentes en una relación institucional en la que necesariamente se requiere de cierta autonomía para no comprometer o alterar la eficacia del ejercicio de control.

El Sistema Nacional Anticorrupción y el Regreso de la Secretaría de la Función Pública

Los primeros dos años de la administración del presidente Enrique Peña se caracterizaron por un dinamismo vertiginoso en varios ámbitos, sobre todo a raíz de los consensos logrados a partir de la firma del Pacto por México con el Congreso. Pero desde la segunda mitad del 2014, el panorama político cambió radicalmente. La crisis política y de legitimidad surgida a raíz del manejo del caso de los 43 normalistas desaparecidos y de las ausencias de los beneficios que se esperaban de las reformas estructurales, obligaron a la actual administración a modular, e incluso replantear sus estrategias en varios ámbitos. En términos de la reconfiguración de la AP centralizada con miras a la instauración del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), es innegable la presión política que ha recibido este proceso después del conflicto de interés protagonizado por el titular del Ejecutivo y su esposa en el caso de la propiedad en las Lomas de Chapultepec. Si el plan de gobierno planteaba medidas para el fortalecimiento del Estado de derecho en términos de transparencia, rendición de cuentas y control interno con la creación del SNA, este episodio generó una imagen contradictoria caracterizada por su opacidad e impunidad.

En mayo del 2015 se publicó la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción como instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes de gobierno. A fin de articularlo e instrumentalizarlo, se aprobaron durante el periodo legislativo extraordinario siete paquetes de legislación secundaria, los cuales consistirían en la generación de una Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, una Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley de Fiscalización y Rendición

de Cuentas de la Federación. De igual forma, además de plantear reformar la LOAPF; se aprobaron reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, a la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y al Código Penal Federal.

No obstante, al cumplirse el plazo establecido de un año para la publicación de la legislación secundaria, no se logró producir una propuesta exitosa que articulara un órgano constitucional autónomo para coordinar al sistema en los términos dentro de los cuales se había considerado originalmente. Ante el riesgo de generar mayores demoras y afectaciones al proyecto, y en un entorno político complicado, se tomó la decisión pragmática de revertir la creación del órgano autónomo y, en su lugar, plantear la reincorporación de la Secretaría de la Función Pública en la reforma a la LOAPF. La reforma, que en el marco de la agenda legislativa fue el penúltimo dictamen del paquete de leyes anticorrupción discutidas en el periodo extraordinario, fue aprobada el 17 de julio y publicada al día siguiente en el *Diario Oficial de la Federación*.⁴

Además de reincorporar a la SFP en la APF centralizada, en términos generales la reforma contiene disposiciones a través de las cuales se busca no sólo el mantenimiento de las políticas de prevención, investigación y sanción, sino también el fortalecimiento de las atribuciones y ampliación de facultades de las nuevas unidades de auditoría preventiva. Además de continuar teniendo la competencia exclusiva para resolver faltas administrativas no graves, la Secretaría va a ser uno de los órganos encargados de la investigación de responsabilidades administrativas graves, que ahora serán juzgadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. De esta manera, se garantiza que quienes decidan sobre los actos de corrupción no sean subordinados de los acusados.

La SFP conserva la doble función que le atribuyen sus facultades, por una parte en materia de fiscalización en el manejo de recursos, fortaleciendo sus competencias en prevención, vigilancia, y por otra parte como agente del desarrollo administrativo. Su restitución como dependencia fundamental, junto con la SHCP, en materia de control y monitoreo, participando en materia de gasto, financiamiento control y evaluación de las entidades paraestatales no sólo es importante por la redistribución de competencias en estas dos dependencias. Al ser reincorporada como elemento central del SNA, el ejercicio de sus facultades ahora estará determinado desde un enfoque que privilegie la coordinación con los demás componentes del sistema en materia de control interno, auditoría, prevención, simplificación

⁴ El planteamiento original en el SNA era la creación de un órgano autónomo constitucional en materia anticorrupción que asumiera parte de sus funciones, que no prosperó. Entonces, la derogación del artículo 37 de la LOAPF en enero del 2013, que daba existencia y enlistaba las facultades de la SFP nunca procedió, por lo que esa dependencia continuó ejerciendo sus atribuciones, primero con un encargado del despacho y un mes después con un titular de la dependencia por nombramiento.

administrativa, declaraciones patrimoniales y de intereses de servidores públicos, y en un ámbito más general la generación de prácticas y una cultura administrativa más transparente y orientada hacia la rendición de cuentas ante la ciudadanía.

Otro aspecto fundamental del marco legal que restituyó a la SFP, es que mediante la Ley General de Responsabilidades Administrativas se le confiere la obligación de verificar la información de las declaraciones patrimoniales y de intereses de los funcionarios públicos, dentro de sus responsabilidades como ente encargada de implementar las políticas de coordinación que promueva el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción. También debe tomarse en consideración el nivel de participación de la sociedad civil que se registró por medio del impulso y presión ejercidos para su elaboración⁵. Actuando de forma complementaria respecto a los otros componentes del marco legislativo, especialmente a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, amplía varias prerrogativas contenidas en ésta hacia los demás órdenes de gobierno, estableciendo directrices y obligaciones aplicables a cualquier nivel del servicio público. Particularmente, el texto se enfoca en la definición clara de figuras y procesos vinculados con la prevención, combate y sanción de la corrupción. Se establecen tipos nominales de corrupción, incorpora a actores como candidatos, líderes sindicales y equipos de transición como sujetos bajo su jurisdicción, estipulando sanciones más severas contra infractores.

Existe también una fuerte influencia de los acontecimientos y lógicas de la digitalización de gobiernos y la seguridad de sus datos en esta ley. Prueba de ello, es que se da un tratamiento simétrico al proceso de investigación y denuncia, puesto que al mismo tiempo que se establece la obligatoriedad y publicidad de la declaración de intereses y comprobante de cumplimiento de las obligaciones fiscales, incrementando el acceso a la información, también se considera la protección al denunciante. Dos de las formas más evidentes de ello en la ley son el planteamiento de plataformas de denuncia sencillas e independientes de los organismos vigilados, y la incorporación de la figura del *whistleblower*, bajo la que el sujeto tendría derecho a protección como informante si se tratara, por ejemplo, de un servidor público denunciando irregularidades. De esta manera se pueden comenzar a revirar los incentivos desde la protección y contubernio de este tipo de actos hacia su denuncia con garantías para el individuo.

No obstante, en la versión aprobada y publicada no se consideró la obligatoriedad de consultar la lista de funcionarios sancionados al registrar candidaturas o corroborar declaraciones. Por otra parte, en el texto actual

⁵ Una de las formas más concretas en las que este interés quedó evidenciado fue la propuesta avalada por poco más de 634 mil firmas, y sometida a votación en el Senado. IMCO, "Las siete leyes del Sistema Nacional Anti-Corrupción", consultado el 8 de octubre del 2016 en <http://www.imco.org.mx>

no se contemplan todavía recompensas o estímulos a los denunciantes. Es importante mencionar que en el ámbito público una de las mayores críticas a esta versión de ley es que no se contemplan los montos en la declaración patrimonial de los funcionarios, con lo que se dificulta evaluar las formas y cantidades en la que se modifica dichos patrimonios.

Consideraciones finales

Revisar los cambios que han ocurrido durante la actual administración en materia de estructuras para el combate a la corrupción, particularmente respecto a la Secretaría de la Función Pública que desaparece y reaparece, es evidente que estos cambios han estado marcados por una lógica eminentemente política, que hace que el desarrollo administrativo no necesariamente sea lineal, ni ocurra de forma neutral y aislado de presiones e intereses. La creciente complejidad y complicación que enfrenta el gobierno llevó a la reformulación de uno de los componentes más importantes del Sistema Nacional Anticorrupción. En un primer momento, en un entorno político favorable, se eliminó una secretaría de Estado con el propósito de contar con un organismo autónomo que la supliera, bajo la lógica de que su autonomía podría influir en su eficacia. Pero en un escenario adverso y de enorme desgaste, incluso de la tarea legislativa, cuyo resultado incidió en avivar el conflicto político, se revierte la decisión con lo que reaparece una secretaría disminuida y llamada a enfrentar retos de factura inédita que exigen certeza y contundencia en las atribuciones que le quedaron, lo que no se antoja una tarea fácil.

Un último punto que se debe considerar, para que resulte exitoso el trabajo de un organismo autónomo o no, no sólo depende del diseño institucional con el que se le arrope, sino de manera preponderante de las capacidades administrativas con las que cuente, así como con el compromiso y profesionalismo de sus funcionarios. Si la actividad sustantiva de un organismo se limita a cumplir sus atribuciones bajo la lógica burocrática (en sentido negativo) de que se lleven a cabo en tiempo y forma, sin atender y cuidar otros muchos aspectos, como si la información y la forma en la que se maneja es correcta; si conocen su tarea y la llevan a cabo con compromiso; si aportan y atienden la demanda de ciudadanía a la que va dirigida su función; si se comunican y coordinan con otras áreas, entre otros muchos aspectos que harían de la función pública un mecanismo de transformación social.

En el contexto de una propuesta del calado del SNA, esto parece no sólo necesario, sino urgente. Esto obligaría a dejar de operar bajo la lógica sólo de procesos, y pasar, como lo sugiere la NGP, a una consideración más activa de la participación ciudadana y a la lógica orientada a resultados. De igual forma, a continuar en un esquema de pesos y contrapesos, teniendo al Legislativo como actor que participa y a la vez supervisa

y es supervisado respecto a los avances y logros del nuevo esquema anticorrupción. En síntesis, los cambios a las normas son importantes, pero no suficientes para lograr articular y dar forma a esquemas innovadores en el que el resultado que se espera si pueda convertirse en una importante contribución para lograr tener un mejor gobierno y un mejor país.

Bibliografía

- Aguirre Romero, Lilia, "El efecto de la fiscalización bajo la perspectiva del desarrollo institucional", *Revista de Administración Pública*, 2016, vol. 50, núm. 2, pp. 149-172.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, del 02 de enero del 2013.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, del 18 de julio del 2016.
- Hood, Christopher, "A Public Management for All Seasons", *Public Administration Review*, vol. 69, núm. 1, 1991, pp. 3-19.
- IMCO, "Las siete leyes del Sistema Nacional Anti-Corrupción", consultado el 8 de octubre del 2016 en <http://www.imco.org.mx>
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, *Diario Oficial de la Federación*, del 18 de julio del 2016.
- Ley General de Responsabilidades Administrativas, *Diario Oficial de la Federación*, del 18 de julio del 2016.
- Loaiza Montaña, Marco A., "El Sistema Nacional Anticorrupción", *Revista de Administración Pública*, 2016, vol. 50, núm. 2, pp. 195-228.
- Matute González, Carlos, "La reaparición de la Secretaría de la Función Pública", *La Crónica*, 25 de junio del 2016.
- Political motivations hinder anti-corruption efforts, *Country Report: Mexico*, Londres, Economist Intelligence Unit, 2015.
- Peralta Hernández, Elsa Bibiana, "Fiscalización, Control y Auditoría gubernamental", *Revista de Administración Pública*, 2016, vol. 50, núm. 2, pp. 107-118.
- Peters, Guy y Jon Pierre, "Governance Without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration: Research and Theory*, vol. 8 núm. 2, 1998, pp. 229-231.
- Salles Sainz-Grant Thornton, *Reestructura en el gobierno federal, México*, 25 de enero del 2013.



Revista de Administración Pública

INAP

Evolución Jurídica de la Secretaría de la Función Pública en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Javier Vargas Zempoaltecatl*

Introducción

El Poder Ejecutivo de la Unión se deposita constitucionalmente en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Para el funcionamiento del gobierno, se auxilia por la Administración Pública Federal, tanto centralizada como paraestatal (artículo 90), estableciendo la Constitución que su organización se determine por una ley que emite el Congreso.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) es el instrumento jurídico que establece estas bases de organización.

En cuanto a su estructura, la Administración Pública Centralizada se integra por la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados.

En tanto que la administración pública paraestatal se compone por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal,

* Licenciado en Derecho, Especialista en Finanzas Públicas y Maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Medalla al Mérito Universitario Gabino Barreda en la licenciatura y especialidad. Mención Honorífica en el examen profesional y en el de grado. El 5 de noviembre de 2016, recibió el Título de *Doctor Honoris Causa*, por la Universidad Instituto Mexicano de Líderes de Excelencia. Experiencia profesional de más de 25 años en mandos medios y superiores en diversas Secretarías de la Administración Pública, en áreas jurídicas y de fiscalización. En la *Secretaría de la Función Pública* como Director General de Responsabilidades y Situación Patrimonial. Actualmente es Subsecretario de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas de dicha Dependencia, desde mayo de 2015. Ha participado como ponente en diferentes foros nacionales e internacionales en temas relacionados con Derecho Disciplinario, Correduría Pública, Comercio Electrónico y Registro Público de Comercio. Ha publicado diversos artículos en revistas jurídicas especializadas y participó como colaborador con el ensayo *Reforma en Transparencia*, en el libro *Reformas al Sistema Jurídico en México 2011-2014*, publicado por la Escuela Libre de Derecho y por la Editorial Porrúa.

las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

La LOAPF en su Título I, describe cómo se integra la Administración Pública Centralizada, así como las competencias de las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica con las que cuenta el Poder Ejecutivo para el despacho de los asuntos del orden administrativo. Una de las integrantes de la Administración Pública Federal, es la Secretaría de la Función Pública. El presente artículo tiene la finalidad de recopilar e informar de todos aquellos aspectos que han sido de relevancia en la evolución de esta Secretaría de Estado, responsable del control interno, la evaluación gubernamental, la inspección del gasto público y la sanción de los servidores públicos, desde su creación hasta la actualidad.

Desarrollo

La implementación de mecanismos para llevar a cabo actividades de control dentro de la administración pública ha sido siempre una constante. Muchos de estos esfuerzos han sido consecuencia del requerimiento de atender demandas de la población o bien de la necesidad de los gobiernos por atender principios de eficiencia, eficacia y disciplina, incorporándose en las últimas décadas los de integridad, transparencia y rendición de cuentas.

En México se han realizado importantes aportaciones, las cuales tienen como intención conjuntar esfuerzos con el propósito de reorganizar el quehacer de la APF para lograr que los servidores públicos realicen sus actividades con mayor capacidad, eficacia y eficiencia. Además que se distinga por prestar sus servicios de manera íntegra, honrada, responsable y objetiva. Resulta trascendental en las iniciativas que los Titulares del Poder Ejecutivo Federal de cada administración han presentado al Congreso de la Unión y, que una vez aprobadas y promulgadas, se han plasmado en la LOAPF.

Como se ha expresado, la LOAPF es el ordenamiento reglamentario del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal; define la organización de las mismas y establece las atribuciones y competencia de todas y cada una de las dependencias y entidades que la integran.¹

Una de las atribuciones fundamentales dentro de las actividades de la APF es el control y la fiscalización, las cuales se han desarrollado en distintas

¹ Alfredo, Adam Adam, *La fiscalización en México*, México, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, pág. 62.

etapas de la vida pública. José Trinidad Lanz Cárdenas² refiere que la evolución histórica de la Contraloría se puede dividir en cinco partes: la primera comprende los antecedentes prehispánicos y la época colonial; la segunda, corresponde a la organización y control de la hacienda pública en el México ya independiente, entre 1824 y 1917; la tercera, contiene la historia del Departamento de Contraloría entre 1917 y 1932; la cuarta, abarca lo que podría denominarse etapa de la dispersión del control entre los años 1933 y 1982; y, la quinta, que trata propiamente sobre la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Después de los ciclos que menciona Lanz, se pueden considerar tres más: el que dio cabida a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM); el que dio origen a la Secretaría de la Función Pública (SFP), y el más reciente que fortalece y renueva de manera sistemática a la SFP, en el marco de la puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción.

En ese orden de ideas, es pertinente citar algunos aspectos de relevancia que son consecuencia de la actividad legislativa que se ha venido efectuando en el marco de la promulgación de la LOAPF, y que han dado vida a elementos normativos producto de la transformación que ha vivido el orden administrativo en materia de control y fiscalización desde su concepción.

Hablar de la evolución de la SFP en la LOAPF, es hablar de un proceso de transformación de la Dependencia, que en mayor o menor medida ha buscado abonar a través del cumplimiento de sus atribuciones para lograr que los actos de autoridad se ejerzan y ejecuten con estricto apego a la ley.

El Origen de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Durante el mandato del Lic. José López Portillo como Presidente de la República, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de diciembre de 1976, el Decreto por el que se expide la primer LOAPF, la cual dio origen a las bases normativas que sentaron la forma como se habría de organizar la APF Centralizada y Paraestatal. Dicha Ley tenía como propósito, entre otros, agilizar la función pública, mejorar su control, asegurar el cumplimiento de los programas y cuidar el gasto público. Además, establecer las dependencias que existían para el ejercicio y despacho de los asuntos administrativos encomendados al Ejecutivo Federal, que eran las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

² José Trinidad, Lanz Cárdenas, *La contraloría y el control interno en México*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1987, pág. 16.

Los titulares de cada Secretaría o Departamento se encargaban de establecer los servicios de apoyo administrativo que necesitaban para atender temas de planeación, presupuesto, contabilidad y fiscalización.

Fue la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), la que se encargó de cuidar que se consolidara la contabilidad de la Federación y del entonces Departamento del Distrito Federal. Para ello, efectuaba auditorías externas a las entidades de la administración pública federal en los casos en los cuales el Ejecutivo Federal así lo señalara. También intervenía en todas las adquisiciones, así como en los actos o contratos relacionados con obras de instalación, construcción o reparación, y vigilaba la ejecución de éstas. Esta Dependencia era la responsable de la tramitación y registro de los actos que requirieran ejercicios de control, vigilancia y evaluación del gasto público y de los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal, en tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con la intención de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales, practicaba inspecciones y reconocimientos de existencia en almacenes.

Cabe hacer mención que la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, expedida el 31 de diciembre de 1976, establecía, en su artículo 44, la obligatoriedad para la creación de órganos de auditoría interna, que disponía lo siguiente:

“Artículo 44.- En las dependencias del Ejecutivo Federal, en el Departamento del Distrito Federal y en las entidades de la Administración Pública Paraestatal se establecerán órganos de auditoría interna, que dependerán del titular respectivo y cumplirán los programas mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto.”

Mediante reforma a la LOAPF de fecha 8 de diciembre de 1978, se facultó a la entonces Secretaría de Comercio, para que se encargara de intervenir en las adquisiciones de toda clase que realizaran las dependencias y departamentos del Gobierno Federal. También debía determinar las normas y procedimientos para el manejo de almacenes. Estas facultades, como se expuso, las venían realizando la SPP y la SHCP, respectivamente.

Por su parte, en la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados, que se expidió el 4 de enero de 1980, en su artículo 92 se estableció la obligación que tenían dichos servidores públicos de presentar al inicio y término de su gestión, ante el Procurador General de la República, o del Distrito Federal, según fuera el caso, su manifestación de bienes:

“Artículo 92.- Todo funcionario o empleado público al tomar posesión de su cargo y al dejarlo, deberá bajo protesta de decir verdad hacer una manifestación ante el Procurador General de la República, o del Distrito Federal, según corresponda, de sus bienes, tales como propiedades raíces, depósitos de numerario en las instituciones de crédito, acciones de sociedades, bonos y otros similares, a fin de que las autoridades competentes estén en aptitud de comparar el patrimonio de aquél antes de haber tomado posesión y durante todo el tiempo de su ejercicio, así como después de haber dejado de desempeñar el mencionado cargo público.”

Como se puede advertir, antes de la creación de la primera dependencia que se encargaría expresa y exclusivamente de efectuar actividades de control, vigilancia y evaluación de manera adjetiva y sustantiva, el Poder Ejecutivo centraba esfuerzos en implementar políticas públicas de control y evaluación en las entidades y dependencias de la APF. La dispersión de estas facultades era clara, pero con un valor importante.

La historia muestra que continuamente se han ejecutado acciones con el propósito de simplificar el quehacer público, modernizarlo o mejorarlo. Con el Decreto de reforma a la LOAPF de fecha 4 de enero de 1982, se dieron indicios más claros sobre esas decisiones que poco a poco han dado forma a la transformación jurídica fundamental que tiene hoy la función pública.

Para esa fecha, el estudio, planeación y despacho de los negocios de la esfera administrativa federal se efectuaba a través del Departamento del Distrito Federal y 17 Secretarías de Estado. Algunas de ellas estaban facultadas para atender temas que en la actualidad se concentran dentro de la competencia de la SFP. La SPP contaba con una mayor carga en la atención de asuntos de control, seguida por la SHCP, y en menor medida la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Dentro de los asuntos que debía atender la SPP, destaca los que contemplaba el artículo 32 de la LOAPF:

“Artículo 32.- A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I a VII ...

VIII.- Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera el control, vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los Presupuestos de Egresos;

IX ...

X.-Establecer Normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones y desarrollo de personal de

la Administración Pública Federal Centralizada;

XI ...

XII.-Intervenir en la planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación de las obras públicas que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XIII ...

XIV.-Dictar las medidas administrativas sobre las responsabilidades que afecten a la Hacienda Pública Federal, a las del Departamento del Distrito Federal y al Patrimonio de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XV.-Establecer normas para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías especiales que se requieran a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XVI.-Comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación;

XVII a XVIII ...”

Resulta interesante advertir de la fracción XV del artículo en cita, que la facultad para realizar auditorías dejaba de ser una actividad que solamente se podía practicar si el Ejecutivo Federal así lo señalaba, como lo disponía el artículo 32, fracción XIII de la LOAPF, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. Esta disposición normativa marca el inicio de la posibilidad de que la ejecución de las auditorías, dejara de ser un mecanismo de control limitado.

La SPP y la nueva LOAPF creadas en la administración del Presidente José López Portillo, constituyeron ejercicios legislativos de administración y de control, que con el paso del tiempo se han perfeccionado y adaptado a las necesidades institucionales y a las exigencias de la sociedad.

El surgimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

En el contexto de la Consulta Popular que se efectuó entre 1981 y 1982 en la antesala de las elecciones federales; al asumir la Presidencia de la República, el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, envió en el mismo mes de diciembre de 1982 una iniciativa de reforma al Título IV de la CPEUM, junto con una iniciativa de su legislación reglamentaria. Ello implicó un nuevo contenido en la materia a partir de la reforma aprobada por el Constituyente Permanente, publicada en el DOF el 28 de diciembre de 1982.

Los motivos fundamentales para llevar a cabo esta reforma, fueron establecer criterios para controlar las actividades de dependencias y entidades de la APF, así como definir en el ámbito de la función pública las normas de su renovación moral.

En ese orden de ideas se crea la SECOGEF. Los objetivos de su origen fueron que el Ejecutivo Federal contara con un sistema que permitiera la vigilancia y evaluación del ingreso, gasto, recursos y obligaciones del Estado, buscando que todo acto de autoridad se efectuara en estricto apego a las leyes, así como constituir medios o herramientas de prevención, con el propósito de evitar conductas indebidas por parte de los servidores públicos.

En este contexto, se adicionó a la LOAPF el artículo 32 Bis, para quedar como sigue:

“Artículo 32 BIS.- A la Secretaría de la Contraloría General de la Federación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Planear, organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos;

II. Expedir las normas que regulen el funcionamiento de los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal. La Secretaría, discrecionalmente, podrá requerir de las dependencias competentes, la instrumentación de normas complementarias para el ejercicio de facultades que aseguren el control;

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

V. Comprobar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio y fondos y valores de la propiedad o al cuidado del Gobierno Federal;

VI. Sugerir normas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en relación con el control y fiscalización de las

entidades bancarias y de otro tipo que formen parte de la Administración Pública Federal

VII. Realizar, por sí o a solicitud de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el objeto de promover la eficiencia en sus operaciones y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

VIII. Inspeccionar y vigilar directamente o a través de los órganos de control que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia del sistemas de registro y contabilidad, contratación y pago de personal, contratación de servicios, obra pública, adquisiciones, arrendamientos, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros que elabore la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X. Designar a los auditores externos de las entidades y normar, y controlar su actividad:

XI. Proponer la designación de comisarios o sus equivalentes en los órganos de vigilancia en los consejos o juntas de gobierno y administración de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII. Opinar sobre el nombramiento, y en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las áreas de control de las dependencias y entidades. Tanto en este caso, como en las de las dos fracciones anteriores, las personas propuestas o designadas deberán reunir los requisitos que establezca la Secretaría;

XIII. Coordinarse con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV. Informar anualmente al Titular del Ejecutivo Federal sobre el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades

competentes, si así fuere requerida, el resultado de tales intervenciones;

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores de la Administración Pública Federal y verificar y practicar las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las leyes y reglamentos;

XVI. Atender las quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de acuerdo con las normas que se emitan;

XVII. Conocer e investigar los actos, omisiones o conductas de los servidores públicos para constituir responsabilidades administrativas aplicar las sanciones que correspondan en los términos que las leyes señalen, y en su caso, hacer las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público prestándole para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XVIII. Vigilar el cumplimiento de las normas internas de la Secretaría, constituir las responsabilidades administrativas de su personal aplicándole las sanciones que correspondan y hacer al efecto las denuncias a que hubiere lugar, y

XIX. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.”

Del multicitado decreto, se puede advertir que a pesar de la creación de la nueva Secretaría con facultades específicas para establecer estrategias y lineamientos para asegurar el funcionamiento de los sistemas de control en materia de vigilancia y evaluación, la SPP mantenía algunas facultades de regulación interna y la ejecución del servicio público de carrera, como se desprende del artículo 32 a continuación transcrito:

“Artículo 32.- A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I a VII...

VIII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;

IX ...

X. Establecer normas, lineamientos y políticas en materia de administración, remuneraciones, capacitación y desarrollo de personal, así como coordinar y vigilar la operación del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal;

XI ...

XII. Regular la planeación, programación, presupuestación, ejecución y evaluación de las obras públicas que realicen

las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

XIII. Emitir o autorizar, en consulta con la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los catálogos de cuentas para la contabilidad del gasto público federal; consolidar los estados financieros que emanen de las contabilidades de las entidades comprendidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;

XIV a XV ...

XVI. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;

XVII ...

XVIII. Dictar las normas para las adquisiciones de toda clase que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal, escuchando la opinión de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, así como las normas y procedimientos para el manejo de almacenes, inventarios, avalúos y baja de maquinaria y equipo, instalaciones industriales y los demás bienes muebles que formen parte del patrimonio de la Administración Pública Federal, y

XIX ...”

Otro avance legal que se emitió en esa época, fue la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el DOF el 31 de diciembre de 1982, cuyo objeto primordial fue atender la demanda social generalizada que solicitaba erradicar la corrupción, apelando a la ética como el fundamento del moderno estado social y democrático de Derecho.

El fortalecimiento de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación

Durante la presidencia del Lic. Carlos Salinas de Gortari, el 21 de febrero de 1992 se publicó en el DOF un nuevo decreto de reforma a la LOAPF con el cual desaparece la SPP, trasladando algunas de sus funciones a la SHCP.

Asimismo, se deroga el artículo 32, que contenía las atribuciones de la recién suprimida Secretaría de Estado, y como consecuencia se reordena el artículo 32 bis, que señalaba las atribuciones de la SECOGEF, para ser el artículo 32. Además, se reforman sus fracciones VII y IX para otorgarle a dicha Dependencia el despacho para realizar por sí, o a solicitud de la

SHCP, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la administración federal, así como dar su punto de vista sobre las políticas de contabilidad y control sobre temas de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formulara la SHCP.

En esta etapa la SECOGEF también fue la responsable de instrumentar, operar y dar seguimiento a todos los procesos de modernización de la APF.³

En tanto a la SHCP se le atribuyó establecer las normas y lineamientos en materia de personal, obras públicas y compras de bienes muebles de la APF, infiriendo con ello, que a partir de ese momento dicha Secretaría estaría a cargo del Sistema General de Administración y Desarrollo de Personal del Poder Ejecutivo Federal.

El nacimiento de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo

En el sexenio del Presidente Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, el 28 de diciembre de 1994, se publica en el DOF una nueva reforma a la LOAPF, con la que la SECOGEF cambia de denominación para llamarse SECODAM y se le trasladan atribuciones que eran competencia de otras Secretarías. El artículo 37 de dicha ley reformada indicó:

“Artículo 37.- A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I a XI ...

XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII a XVII ...

XVIII. Autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de sus respectivas competencias, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones, así como registrar dichas estructuras para efectos de desarrollo y modernización de los recursos humanos;

³ Armando, Zavariz Vidaña, Evolución de la Administración Pública en México, *eumed.net*, visto en http://www.eumed.net/tesis-doctorales/2012/azv/evolucion_administracion_publica_mexico.html, consultado el 20 de septiembre de 2016.

XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal, salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

XXI. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

XXII. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

XXIII. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente, y

XXV ...”

El nacimiento de la Secretaría de la Función Pública

En el mandato del Presidente Vicente Fox Quesada, el 13 de marzo del 2002, se publica en el DOF el Decreto por el que nuevamente se reforma la LOAPF.

Con dicha modificación se pretendió establecer una política pública que transparentara el quehacer gubernamental para dar cabida a la rendición de cuentas a la sociedad misma, que sirviera como una herramienta de combate a la corrupción, además de otorgarle las facultades de la entonces SECODAM, para establecer acciones que propiciaran el acceso a la información por parte de los particulares.

Con dicho Decreto también se expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), como respuesta a la necesidad de actualizar y enfrentar los retos que en esos momentos vivía

el país, así como normar las responsabilidades de los servidores públicos contenidas en el Título Cuarto de la CPEUM. La nueva LFRASP, retomó gran parte de las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En dicho ordenamiento jurídico, se agrupan en su artículo 8, las conductas que deben ser observadas por los servidores públicos federales, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Además, se imponen controles y sanciones administrativas para evitar el aprovechamiento del ejercicio indebido del servicio público; se prevé la facultad de presentar denuncias ante el Ministerio Público por parte de la Secretaría y las Contralorías Internas y se introduce el embargo precautorio como garantía para que se cumplan las sanciones económicas, entre otros no menos importantes temas.

Meses más tarde, a través del Decreto de fecha 11 de junio de 2002, se publica la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, misma que fue abrogada por la actual Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, mediante Decreto de fecha 9 de mayo de 2016, que estableció los procedimientos y las autoridades, en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental.

A través del Decreto publicado en el DOF el 10 de abril de 2003, la entonces SECODAM cambia de nombre para denominarse como actualmente se conoce: Secretaría de la Función Pública, en esta misma acción se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la APF, por la que se faculta a la propia SFP para que lleve a cabo su implementación y operación.

Cabe hacer mención que el proyecto inicial para la SECODAM en el periodo del Presidente Fox, no era el cambio de denominación, sino su desaparición; el argumento del Ejecutivo Federal para tal decisión, fue que la APF dejara de contar con un juez propio respecto de su quehacer público, por ello pretendía que todas las atribuciones se trasladaran a la entonces Contaduría Mayor de Hacienda, hoy Auditoría Superior de la Federación dependiente del Poder Legislativo Federal.⁴

Fortalecimiento de la SFP y el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

Todas las modificaciones que la LOAPF ha tenido desde su creación, han implicado la necesidad de adecuarse a las circunstancias políticas, económicas y sobre todo sociales que México vive en esos momentos.

⁴ Cfrn. Humberto, Murrieta N, ¿Desaparecer la Secodam?, *jherrerapena.tripot.com*, visto en <http://jherrerapena.tripot.com/politica/hum.html>., consultado el 20 de septiembre de 2016.

Los cambios más recientes a la LOAPF son dos:

El primero se encuentra en el Decreto que se expidió y publicó en el DOF el 2 de enero de 2013, que atendió a la Iniciativa del Ejecutivo Federal, con una visión dirigida a definir la estructura administrativa que el Gobierno de la República debía tener para atender e implementar políticas públicas de control gubernamental. Con éste, propuso la creación de unidades de auditoría preventiva en cada dependencia y entidad, que sustituirían a los órganos internos de control y serían parte del Sistema de Fiscalización que se preveía poner en marcha para combatir la corrupción. Dicho Sistema representó una de las ofertas políticas que el Lic. Enrique Peña Nieto, Presidente de la República, había comprometido en su momento y que la sociedad mexicana exigía se atendiera de manera inmediata, y que comprendía la desaparición de la Secretaría de la Función Pública para dar vida a un Órgano Constitucionalmente Autónomo responsable de combatir la corrupción, tal y como se previó en el artículo segundo transitorio del citado Decreto publicado el 2 de enero de 2013.

Era necesario modificar e implementar nuevas estrategias, líneas de acción, mecanismos, normas y modelos que hasta ese momento se utilizaban para el control gubernamental, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. En este contexto, la SFP subsistiría hasta en tanto se expidieran y entraran en vigor todas las disposiciones a que hacía referencia el Decreto antes mencionado.

En efecto, el segundo transitorio de Decreto del 2 de enero de 2013, estableció que las modificaciones previstas en el mismo, para los artículos 26 (desaparición de la SFP), 31 (transferencia de algunas facultades de la SFP a la SHCP), 37 (derogación del artículo que contiene atribuciones de la SFP), 44 (creación de Unidades de Auditoría Preventiva) y 50 (trasladar a la SHCP la relación con las Entidades Paraestatales), entraron en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se proponía crear en materia anticorrupción entrara en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le dieran existencia jurídica.

Al expedir los ordenamientos reglamentarios de la reforma constitucional correspondiente, el Congreso de la Unión revisaría que el control interno y el sistema integral de control y evaluación gubernamental sean congruentes con las atribuciones que le sean conferidas a dicho órgano y compatibles con las bases y principios del Sistema Nacional de Fiscalización, para lo cual realizarían las reformas legales correspondientes.

Entre tanto se expidieran y entraran en vigor las disposiciones a que se refería dicho artículo, la SFP continuaría ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición del Decreto.

En ese orden de ideas, el segundo cambio de trascendencia histórica y de valor sin referentes previos en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, se refiere a la promulgación de las reformas constitucionales por el Presidente de la República Enrique Peña Nieto, publicadas en el DOF el 27 mayo de 2015, mismas que dieron origen al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), y que el 18 de julio de 2016, se materializó con la promulgación y publicación en el DOF de las primeras siete leyes secundarias que reglamentan dicho Sistema, cuatro de ellas nuevas y tres reformadas, de la siguiente manera:

Cuadro 1. Primeras Leyes reglamentarias del SNA.

ORDENAMIENTO	INICIO DE VIGENCIA	OBSERVACIÓN
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Julio 19 de 2016	Reformada
Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción	Julio 19 de 2016	Nueva
Ley General de Responsabilidades Administrativas	Julio 19 de 2017	Nueva
Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa	Julio 19 de 2016	Nueva
Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación	Julio 19 de 2016	Nueva
Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	A partir del nombramiento del Fiscal Especializado	Reformada
Código Penal Federal	Julio 19 de 2016	Reformada

De esta manera, por primera vez se articulan esfuerzos institucionales con una visión de pesos y contrapesos que apoyados por los principios de transparencia y rendición de cuentas, significan un elemento fundamental para fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones en un marco de promoción de la legalidad y las buenas prácticas.

Las reformas realizadas a la LOAPF, ponen de manifiesto que se debía fortalecer a la SFP, en virtud de que tiene un papel fundamental y complementario en la operación del SNA desde la APF, por lo que se asignan otra vez a la Secretaría las funciones que se le habían trasladado a la SHCP.

En virtud de coincidir con el hecho de que la SFP debe tener la fuerza institucional que requiere para operar mecanismos de control, prevención, transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en el ejercicio de la APF, se le reestablecen sus atribuciones y se le fortalece; considerando:

- Es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal encargada del control interno.
- Es la representante del Poder Ejecutivo Federal en el Comité Coordinador del SNA.
- Colabora en el marco del SNA y del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) en el establecimiento de las bases y principios de coordinación.
- Implementa las acciones que acuerde el SNA.
- Informa al Comité Coordinador y al Ejecutivo Federal el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la APF y de la PGR, así como el resultado de la revisión del ejercicio de recursos públicos federales y promueve las acciones de corrección a irregularidades ante las autoridades competentes.
- Conoce e investiga las conductas de los servidores públicos de la APF que constituyan responsabilidades administrativas.
- Substancia los procedimientos administrativos y sanciona las conductas irregulares no graves.
- Substancia los procedimientos y ejerce la acción de responsabilidad ante el TFJA por faltas administrativas graves.
- Presenta denuncias ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC) y otras autoridades.
- Implementa las políticas de coordinación que promueva el Comité Coordinador.
- Designa y remueve a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la APF y de la PGR, así como a las unidades administrativas equivalentes en las Empresas Productivas del Estado (EPE), quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la SFP.

Con dicho decreto, se armonizó el actuar de la SFP con las leyes secundarias que reglamentan el SNA, y se fortaleció su esencia como parte en el control interno en todas las etapas del quehacer público para prevenir, corregir, combatir y, cuando así proceda, sancionar actos de corrupción en la APF.

Conclusiones

- La APF es dinámica, porque así lo exige el cambio que experimenta la sociedad y sus instituciones. Las diferentes reformas a la LOAPF han tenido el interés principal del Titular del Poder Ejecutivo Federal de que su organización sea eficiente y eficaz, mediante la correcta distribución de facultades, lo cual permita a las dependencias y entidades de la APF atender las necesidades de la sociedad mexicana, mediante la creación o adecuación de instituciones que respondan a los retos que enfrenta la administración y que han

ido evolucionando por adaptarse a los retos que los tiempos y la sociedad exigen.

- Las modificaciones de la LOAPF en materia de control interno, fiscalización y rendición de cuentas han impactado en la creación y desarrollo de una Dependencia especializada, denominada en sus orígenes como Secretaría de la Contraloría General de la Federación y hoy SFP. La SFP es una Secretaría fortalecida prevista expresamente en la CPEUM, a partir de la reforma de 27 de mayo de 2015, como la encargada del control interno en la APF y representante del Poder Ejecutivo Federal en el SNA, con lo cual conjuntamente con los demás integrantes de dicho Sistema, se encuentra articulada para prevenir, investigar y, en su caso, sancionar los actos de corrupción.
- La SFP tiene el enorme reto de fungir como actor central del buen funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Nacional de Fiscalización, reto que asume con nuevas competencias legales y con el compromiso de estar a la altura de lo que de ella le demanda nuestra sociedad.

Bibliografía

- Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa, 3ª Edición, 2001.
- Adam Adam, Alfredo, *La fiscalización en México*, México, Editorial Universidad Autónoma de México, 1986.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Márquez, Daniel, *Función jurídica de control en la administración pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005.
- Murrieta N, Humberto, ¿Desaparecer la Secodam?, *jherrerapena.tripot.com*, visto en <http://jherrerapena.tripot.com/politica/hum.html>., consultado el 20 de septiembre de 2016.
- Zavariz Vidaña, Armando, Evolución de la Administración Pública en México, *eumed.net*, visto en http://www.eumed.net/tesisdoctorales/2012/azv/evolucion_administracion_publica_mexico.html consultado el 20 de septiembre de 2016.

Normativa

- Decreto que promulga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976.
- Decreto que promulga la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976.

Decreto de adición a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre de 1978.

Decreto que promulga la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1980.

Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1982.

Decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982.

Decreto que deroga, reordena y reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de febrero de 1992.

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994.

Decreto por el que se expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Coordinación Fiscal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002.

Decreto por el que se expide la Ley del servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público Federal, y se adiciona la Ley de Planeación, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de abril de 2003.

Decreto que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013.

Decreto por el que se reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en materia de Control Interno del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

Revista de Administración Pública

INAP

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Origen, estructura y prospectiva

Leticia Bonifaz Alfonso*
César Flores Mancilla**

*“Gran parte de la vida política no es tan regular como
el presupuesto ni tan insólita como una revolución;
el estudio de la organización administrativa
puede esclarecer estas situaciones intermedias.”*

JAMES MARCH Y JOHAN OLSEN, El redescubrimiento de las instituciones.

Introducción

A 40 años de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), el presente artículo pretende recordar su origen, analizar su contenido, y poner a discusión la necesidad de una nueva ley acorde a la realidad económica, política y social de México en el siglo XXI que impone nuevos retos a la administración pública federal.

Origen de la LOAPF de 1976

El 29 de diciembre de 1976 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) la LOAPF, que entró en vigor el 1º de enero de 1977 y que, con diversas reformas, se mantiene vigente hasta nuestros días. Esta Ley abrogó la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, y fue producto de un profundo ejercicio de análisis y proceso de reforma a la administración pública federal durante los diez años previos a su promulgación.

* Licenciada, Maestra y Doctora en Derecho por la UNAM. Profesora de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Se ha desempeñado como Consejera Jurídica de la Ciudad de México. Actualmente ocupa el cargo de Directora General de Estudios, Promoción y Desarrollo de los Derechos Humanos en la SCJN.

** Licenciado en Derecho por la UNAM, en Economía por la UAM y Maestro en Administración y Políticas Públicas por el CIDE. En 2002 obtuvo una mención honorífica en el Premio INAP por un trabajo sobre la administración del Poder Judicial de la Federación. Actualmente se desempeña como asesor en la Dirección General de Estudios, Promoción y Desarrollo de los Derechos Humanos de la SCJN.

En 1965 se estableció en la entonces Secretaría de la Presidencia una Comisión de Administración Pública (CAP) que tenía como función proponer una serie de reformas legislativas y nuevos métodos administrativos.¹ Esta Comisión fue sustituida en 1971 por la Dirección General de Estudios Administrativos, adscrita a la misma Secretaría, que impulsó la emisión de dos acuerdos para la implementación de la reforma:

- “Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal” (DOF, 28 de enero de 1971), y
- “Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal” (DOF, 11 de marzo de 1971).²

Como afirman varios autores, el éxito de la reforma se explica –entre otras cosas– porque desde la primigenia CAP participaron personajes clave que ocuparían cargos públicos durante el sexenio de José López Portillo (1976-1982), empezando por el propio Presidente quien encabezó la Comisión³ y otros funcionarios como: Alejandro Carrillo Castro, Gustavo

¹ Dice Alejandro Carrillo Castro: “La CAP se estableció con la intención precisa de realizar estudios y propuestas para reformar la administración pública, a fin de adaptarla a las necesidades de desarrollo del país y apoyar el esfuerzo que habría de realizarse con miras a la planeación sistemática de dicho desarrollo, tareas –ambas– que la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado encomendaba a la Secretaría de la Presidencia, antecedente directo de la que [se conocería] como de Programación y Presupuesto.” ALEJANDRO, CARILLO CASTRO, “Algunas notas en torno a la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976”, *Revista de Administración Pública* (RAP), Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 71/72, julio-diciembre, 1987, p. 73.

² En opinión de José Antonio González, el primer acuerdo “estableció que deberían introducirse comisiones internas de administración en las secretarías y departamentos de Estado, así como en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que tuvieran por objeto planear y realizar las reformas necesarias para el mayor cumplimiento de los objetivos y programas, incrementando su propia eficiencia y contribuyendo al sector público en su conjunto. Igualmente señala que se deberían establecer unidades de organización y métodos con el propósito de asesorar técnicamente el planteamiento y la ejecución de las reformas administrativas. Por lo que hace al segundo acuerdo, [...] estableció, que deberían introducirse unidades de programación encargadas de asesorar a los titulares en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y previsiones, y la determinación de los recursos necesarios para cumplir las tareas correspondientes a las entidades aludidas en el acuerdo. La Dirección de Estudios Administrativos preparó un programa general de la reforma para el correspondiente régimen, que se llamó “Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976.” JOSÉ ANTONIO, GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, “Antecedentes y comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, año 2, vol. 2, enero-diciembre, 1978, p. 348.

³ En este mismo tenor, Alejandro Carrillo Castro sostiene: “[José López Portillo] quien, a finales de 1976, como Titular del Ejecutivo enviaría al Congreso de la Unión la iniciativa de la primera Ley Orgánica de la Administración Pública, había venido trabajando en su concepción y análisis detallado por más de diez años –cinco como presidente de la [CAP]– y otros cinco como estudioso y apasionado del tema en su diversa condición de subsecretario del Patrimonio Nacional, director de la Comisión Federal de Electricidad, secretario de Hacienda y Crédito Público y Presidente electo de México.” *Op. cit.*, p. 73.

Martínez Cabañas, Julio Rodolfo Moctezuma, Emilio Mújica, Fernando Solana, Carlos Vargas Galindo y Pedro Zorrilla Martínez.

El proceso culminó en 1976 con la modificación a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y la promulgación de tres nuevas leyes:

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público;
- Ley General de Deuda Pública, y
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Al inicio de la exposición de motivos se afirmaba que: “no puede esperarse que una estructura orgánica, cuyo último ajuste de fondo fue realizado hace dieciocho años, siga teniendo la misma eficacia para resolver, hoy día, los problemas que plantea un país cuyas actividades socioeconómicas son considerablemente más amplias y complejas que las de entonces. La Nación reclama nuevamente la adecuación de su administración pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y el mundo.”⁴

De esta manera, se estableció la necesidad de eficientar la administración pública, institucionalizar la programación de las acciones estableciendo el presupuesto por programas y la evaluación de resultados, organizar la intervención del Estado en el desarrollo económico y social del país, implementar la coordinación sectorial de las dependencias centrales, concentrar la regulación de las entidades paraestatales⁵, incorporar la figura de la desconcentración administrativa, evitar duplicidades, precisar responsabilidades y simplificar estructuras que provean de procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada a los gobernados.

En particular, en la exposición de motivos se hizo énfasis en la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto que concentró las funciones que realizaban las secretarías de Presidencia, Patrimonio Nacional, y Hacienda y Crédito Público, en materia de planeación, presupuesto y control del gasto. A esta dependencia se le encargó “elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento –tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente– y de evaluar los resultados de su gestión”⁶, la integración de la Cuenta Pública para su presentación ante la Cámara de Diputados, y la administración de un Sistema Nacional de Estadística con información económica y social.

⁴ “Exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal presentada al H. Congreso de la Unión en diciembre de 1976”, *Revista de Administración Pública* (RAP), Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 71/72, julio-diciembre, 1987, p. 107.

⁵ Para finales de 1976 se contabilizaban 900 entidades paraestatales según lo refiere Carrillo Castro, *op. cit.*, p. 73.

⁶ “Exposición de motivos...”, *op. cit.*, p. 110.

Originalmente, la LOAPF contemplaba 16 Secretarías de Estado y dos Departamentos Administrativos (incluyendo al entonces Departamento del Distrito Federal). Desde su promulgación, ha sido objeto de 54 reformas, adiciones o derogaciones (es una de las leyes más reformadas del *corpus iuris* mexicano), para adecuar su contenido a nuevas realidades administrativas y crear, modificar o desaparecer, dependencias, entidades públicas y/o ampliar, restringir o sustituir atribuciones.

El último decreto de reforma fue publicado en el DOF del 18 de julio de 2016 y tuvo por objeto restablecer en el texto normativo a la Secretaría de la Función Pública que se pretendía desaparecer con la reforma del 2 de enero de 2013,⁷ modificar algunas atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y establecer nuevas reglas en materia de control interno en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción.

Sistemática y estructura normativa de la LOAPF

El primer párrafo del artículo 90 de la Constitución Política establece que “la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”

La LOAPF vigente tiene la siguiente estructura normativa donde se contienen diversos conceptos jurídicos conforme a los artículos señalados:

- Definición de la administración pública federal como centralizada y paraestatal, y las dependencias y entidades que las integran (1-3);
- Función y requisitos del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal (4);
- Acuerdo del Presidente con los Secretarios y el Procurador para la restricción o suspensión de derechos humanos (6);
- Reuniones de gabinete (7);
- Función e integración de la Oficina de la Presidencia (8);
- Programación de las actividades para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo (9);
- Integración, organización y funcionamiento genérico de las Secretarías de Estado (10-25);
- Refrendo de los Secretarios de Estado (13);
- Delegación de facultades y adscripción de unidades administrativas (16);
- Órganos administrativos desconcentrados y delegaciones en las entidades federativas (17 y 17 Bis);

⁷ La desaparición y transferencia de atribuciones de la Secretaría de la Función Pública estaba condicionada a la entrada en vigor del órgano constitucional autónomo en materia de anticorrupción, hasta en tanto, aquella continuaría ejerciendo sus atribuciones en términos del artículo segundo transitorio del decreto publicado en el DOF en la fecha que se indica.

- Expedición de reglamentos interiores y manuales de organización, procedimientos y servicios, sistemas de estímulos y recompensas, y condiciones generales de trabajo (18 y 19);
- Servicios de apoyo administrativo (20);
- Comisiones Intersecretariales (21);
- Convenios de coordinación con Estados y Municipios (22);
- Comparecencias e informes al Congreso de la Unión (23);
- Determinación de competencia, información y cooperación entre Secretarías (24 y 25);
- Competencia de cada una de las 18 Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica (26-43);
- Presentación de proyectos de iniciativas de leyes o decretos (43 bis);
- Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (43 ter);
- Órganos internos de control de las dependencias y entidades (44);
- Organismos descentralizados (45);
- Empresas de participación estatal mayoritaria (46);
- Fideicomisos públicos (47);
- Agrupación por sectores de las entidades de la administración pública paraestatal y dependencia coordinadora de sector (48-49), y
- Relaciones entre el Ejecutivo y las entidades paraestatales, congruencia global, lineamientos generales y clasificación (50).

Asimismo, la LOAPF se relaciona normativamente de forma transversal con 23 leyes federales que también contienen disposiciones generales y específicas para el funcionamiento y organización de las dependencias y entidades de la administración pública federal, tales como:

- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público;
- Ley de Firma Electrónica Avanzada;
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;
- Ley de Planeación;
- Ley de la Tesorería de la Federación;
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;
- Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica;
- Ley Federal de Archivos;
- Ley Federal de Deuda Pública;
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales;
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional;
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo;
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado;

- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (que será sustituida por la Ley General de Responsabilidades Administrativas);
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (y la correspondiente Ley General en la misma materia);
- Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público;
- Ley General de Bienes Nacionales;
- Ley General de Contabilidad Gubernamental;
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, y
- Anualmente la correspondiente Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Adicionalmente, la estructura normativa de la administración pública central se amplía con la facultad del Presidente contenida en el artículo 18 de la LOAPF de expedir los reglamentos interiores de cada una de las Secretarías de Estado donde determina las atribuciones específicas de sus unidades administrativas.

Analizando la LOAPF, encontramos que algunas partes de su contenido deben actualizarse:

1. **Acuerdo con el gabinete para la suspensión temporal de derechos:** El artículo 6º establece que para los efectos de la suspensión de derechos y garantías establecida en el artículo 29 constitucional, el Presidente acordará lo correspondiente con todos los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República. Esta disposición atendía al anterior texto constitucional que hacía referencia a dicho acuerdo, sin embargo, perdió su razón de ser al ser suprimido con la reforma al primer párrafo del artículo 29 constitucional publicada el 10 de febrero del 2014.

Adicionalmente, en términos del artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma antes señalado, debe eliminarse de la LOAPF toda referencia a la Procuraduría General de la República una vez que el Congreso de la Unión establezca, en la legislación secundaria, la entrada en vigor de la autonomía constitucional de lo que será la Fiscalía General de la República.

2. **Algunos enunciados contenidos en las fracciones XII, XXX y XLII del artículo 27 relativo a las atribuciones de la Secretaría de Gobernación:** Los enunciados establecen: a) la comparecencia cada seis meses ante las comisiones de Gobernación y Seguridad Pública del Senado para presentar la política criminal y darle seguimiento cuando se apruebe o modifique; b) informar al

Legislativo sobre los asuntos en materia de seguridad nacional, mediante comparecencia del titular cada seis meses ante una Comisión Bicameral, y c) el nombramiento del Comisionado Nacional de Seguridad por el titular del Ejecutivo con ratificación del Senado.

Dichos enunciados fueron declarados inválidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/2013⁸, por lo que debe adecuarse el texto legal a lo resuelto por la Corte.

3. La naturaleza jurídica de los órganos desconcentrados y organismos descentralizados: Conforme a las disposiciones de la LOAPF y la doctrina del derecho administrativo, las características jurídicas distintivas de los órganos desconcentrados son: dependencias jerárquicamente subordinadas a las Secretarías de Estado, con facultades específicas en una materia y dentro de un ámbito territorial;⁹ y de los organismos descentralizados: entidades creadas por ley o decreto del Legislativo o Ejecutivo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.¹⁰

Sin embargo, en los últimos años, en la legislación secundaria y/o disposiciones reglamentarias se ha venido otorgando algún tipo de “autonomía” a algunos órganos desconcentrados que entran en conflicto en mayor o menor grado con la idea de ser una dependencia subordinada a una Secretaría de Estado y el enfoque de territorialidad en su estructura, organización y funcionamiento. Nos referimos a la “autonomía administrativa, técnica, de gestión, operativa, gasto o presupuesto”, cuyos alcances no son del todo claros y pueden confundirse con ciertas características de los organismos descentralizados.

⁸ La acción fue promovida por diputados federales de la LXII Legislatura en contra de varios preceptos de la LOAPF considerando que se violaban disposiciones constitucionales, entre otras razones: al imponer al Secretario de Gobernación la obligación de presentar informes al Legislativo sin que tal deber esté expresamente señalado en la Constitución; que la obligación de informar sobre la seguridad nacional es del Ejecutivo al rendir el informe del estado que guarda la administración pública y no de uno de sus subordinados; y, al otorgar facultades al Senado, fuera de los supuestos de excepción que contempla la Constitución, para intervenir en la designación de servidores públicos de la administración pública federal centralizada cuyo nombramiento depende sólo del Ejecutivo.

⁹ Dice Gabino Fraga: “La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia a favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente.” GABINO FRAGA, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 48ª edición, 2012, p. 159.

¹⁰ “La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Pública Central.” *Ibid.*

El caso extremo es el de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, que siendo parte de la administración pública centralizada gozan de personalidad jurídica propia y autonomía técnica, operativa y de gestión (artículo 43 ter).¹¹

La LOAPF necesitaría reformarse para regular estas nuevas formas de organización administrativa que no encuadran en la clasificación tradicional que ha sostenido la propia Ley y la doctrina, y definir puntualmente las “autonomías” de las que gozan algunos órganos desconcentrados.¹²

4. Artículos y fracciones derogados: La Ley Orgánica tiene 53 artículos o fracciones derogados. Por lo tanto, es necesario depurar el texto legal para buscar una nueva sistematización.

¿Necesitamos una nueva Ley Orgánica?

Más allá de las cuestiones antes señaladas que justificarían reformar la Ley vigente para adecuar su texto, la realidad de México en la segunda década del siglo XXI, exige una nueva forma de pensar lo público, administrar los recursos escasos y diseñar un aparato administrativo adecuado al contexto que vivimos con capacidad para solucionar problemas y dar resultados.

¹¹ La Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, establece:
“Artículo 2.- Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética serán las siguientes dependencias del Poder Ejecutivo Federal:

- I. La Comisión de Hidrocarburos, y
- II. La Comisión Reguladora de Energía.

Artículo 3.- Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética tendrán autonomía técnica, operativa y de gestión. Contarán con personalidad jurídica y podrán disponer de los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades...”

¹² Pongamos por ejemplo los 14 órganos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación. De conformidad con su Reglamento Interior (DOF del 2 de abril del 2013), éstos están jerárquicamente subordinados, su objetivo es atender eficaz y eficientemente el despacho de los asuntos, y tendrán las competencias y facultades que señala el propio Reglamento, el instrumento jurídico que los crea o regula, y los acuerdos de delegación de facultades del Secretario (art. 69). Sin embargo, seis de esos órganos desconcentrados tienen otorgada algún tipo de autonomía, de conformidad con lo siguiente:

- a) Centro de Investigación y Seguridad Nacional: autonomía técnica, operativa y de gasto;
- b) Centro Nacional de Prevención de Desastres: autonomía técnica y operativa;
- c) Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal: autonomía administrativa;
- d) Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública: autonomía técnica, de gestión y presupuestal;
- e) Servicio de Protección Federal: autonomía técnica, operativa y de gestión, y
- f) Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social: autonomía técnica y operativa.

Hace 40 años, la LOAPF fue producto de un exhaustivo proceso de estudio y análisis, y significó un cambio de gran trascendencia en la organización del aparato administrativo del Estado, poniendo como sus herramientas básicas la programación y, posteriormente, la planeación democrática y deliberativa del desarrollo nacional, con una fuerte intervención del Estado en la economía, un sistema político vertical y hegemónico, y un gobierno que pretendía orientarse a lo social. Sin embargo, la función del Estado, la estructura de gobierno y el papel del administrador público han cambiado sus objetivos, métodos y formas de trabajo.¹³

Pasamos de un Estado interventor, programático y planificador, a otro mínimo, casi sólo regulador con alta exigencia de transparencia en sus acciones. Hoy, la administración pública enfrenta problemas sumamente complejos, contextos adversos e inestables, equilibrios más reales entre los poderes y nuevos factores de poder. Vivimos en un mundo globalizado y la capacidad del gobierno para ser motor del desarrollo se ha acotado. Por lo tanto, no puede seguir actuando con las viejas reglas. Los retos del presente y futuro implican una amplia reforma que impacte la organización y funcionamiento de la administración pública, que analice detenidamente los medios y fines de lo público, y diseñe una estructura organizacional y normativa coherente, integrada y flexible que además permita la transversalidad.

En este momento, el Estado cada vez puede hacer menos, vive una crisis de desconfianza, el poder público se ha democratizado y profesionalizado, pero también se ha vuelto inestable y fragmentado. El tamaño de las organizaciones ya no determina su poder, cada vez más organizaciones

¹³ En opinión de Michael Barzelay: "El paradigma burocrático informaba a los administradores públicos que entre sus responsabilidades se incluían la planeación, la organización, la dirección y la coordinación. Planear significaba mirar más allá de las operaciones cotidianas de cada función, con objeto de determinar cómo debía evolucionar el trabajo de la organización en general. Organizar quería decir dividir las responsabilidades de trabajo y delegar en cada puesto la autoridad indispensable sobre la gente y la materia de que se tratara. Dirigir implicaba informar a los subordinados sobre sus respectivas funciones en la ejecución de los planes y asegurarse de que las desempeñaran de acuerdo con las normas. Coordinar significaba armonizar esfuerzos y relaciones entre los subordinados. Durante más de 40 años, las deficiencias de esta idea de las funciones han sido amplia y hábilmente catalogadas por los autores especializados en la administración.

El paradigma posburocrático valora la argumentación y la deliberación acerca del modo en que deben enmarcarse las funciones de los administradores públicos. En la actualidad, los administradores públicos informados entienden y aprecian conceptos de función tan diversos como ejercer la dirección, crear una misión enaltecadora y una cultura organizativa, hacer planeación estratégica, administrar sin autoridad directa, encontrar caminos, plantear problemas, identificar a los clientes, andar a tientas, reflejarse en la acción, asesorar, estructurar incentivos, promover productos, inculcar un compromiso de calidad, crear un clima de innovación, formar equipos, rediseñar el trabajo, invertir en recursos humanos, negociar mandatos y administrar paseándose." MICHAEL, BARZELAY, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 195.

detentan más poder, cada vez pueden hacer menos con ello, acceden más fácilmente a él y de la misma manera lo pueden perder.¹⁴

En 1999 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) celebró un coloquio titulado *El gobierno del futuro* que reunió a 80 representantes de 29 países para analizar la reforma de la gestión pública. En dicho evento se reconoció que si bien no hay un modelo único de reforma, existen hechos que justifican su necesidad: la administración debe evolucionar al mismo ritmo de la sociedad, debe recuperar la confianza en el público, hay nuevos problemas y nuevos actores.

Para la OCDE “el perfil que debe adoptar la reforma depende de la capacidad del gobierno para anticiparse a las necesidades de los ciudadanos. Actualmente, la mayor parte de las reformas de la gestión pública no se realizan sobre la base de una anticipación de las necesidades, sino más bien como respuesta a las crisis que se manifiestan cuando estas necesidades no son satisfechas (pero también como respuesta a acontecimientos imprevisibles). Los poderes públicos deben hacer frente al desafío de pasar de una reforma oportunista a una *reforma estratégica*. La reforma estratégica necesita ofrecer una *visión clara*, ganar la *adhesión del público* y prever las *tácticas* para obtener los *resultados*. También implica *comunicar* la visión y los resultados previstos a las *partes afectadas* y a los ciudadanos en el sentido más amplio.”¹⁵

En el documento que recopila los trabajos que se presentaron, se afirma que el paradigma de la organización gubernamental en el siglo XX era estable, rígido, orientado hacia los procedimientos, integrado en sentido vertical, jerárquico, basado en el tamaño y la escala. Al contrario, el paradigma de organización gubernamental del siglo XXI debe caracterizarse

¹⁴ Como sostiene Moisés Naím: “restablecer la confianza, reinventar los partidos, encontrar nuevas vías para que los ciudadanos corrientes puedan participar de verdad en el proceso político, crear nuevos mecanismos de gobernanza real, limitar las peores consecuencias de los controles y contrapesos y, al mismo tiempo, evitar la concentración excesiva del poder y aumentar la capacidad de los países de abordar conjuntamente los problemas globales, deberían ser los objetivos políticos fundamentales de nuestra época.

[...] En esta época de constante innovación, en la que casi nada de lo que hacemos o experimentamos en nuestra vida cotidiana ha quedado intocado por las nuevas tecnologías, existe un ámbito crucial en el que, sorprendentemente, muy poco ha cambiado: la manera en que nos gobernamos.

[...] las innovaciones disruptivas no han llegado aún a la política, el gobierno y la participación ciudadana. Pero llegarán. Se avecina una revolucionaria oleada de innovaciones políticas e institucionales positivas. [...], el poder está cambiando tanto, y en tantos ámbitos, que sería sorprendente que no aparezcan nuevas formas de usar el poder para responder mejor a las necesidades y exigencias de la gente.” MOISÉS NAÍM, *El fin del poder*, México, Debate, 2015, pp. 353-354.

¹⁵ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *El gobierno del futuro*, España, Ministerio de Administraciones Públicas, 2003, p. 31, consultado en línea en: www.oecdbookshop.org

por estar en constante evolución, flexible, orientado a resultados e integrado virtualmente.¹⁶

En las últimas décadas se generaron nuevos marcos teóricos para analizar y administrar lo público: el enfoque de políticas públicas, el neo-institucionalismo económico, la nueva gestión pública, la gobernanza y el gobierno de redes,¹⁷ apoyados por herramientas metodológicas como la planeación estratégica, los métodos cuantitativos, la probabilidad y estadística, la elección racional, el estudio de casos o el análisis económico del derecho. Estos marcos teóricos fueron reflejo y factor de la transición del Estado benefactor al Estado mínimo y de éste al Estado regulador, reconociendo que el mercado tiene fallas, que necesita reglas y que en algunas actividades se necesita la intervención del Estado para proveer una serie de bienes públicos de interés para el bienestar colectivo, con participación activa de la ciudadanía y un gobierno transparente que rinda cuentas.¹⁸

Una nueva Ley Orgánica, no sólo debe significar la formalización jurídica del gobierno, la materialización de su estructura, funciones y competencias, plasmando la manera en que trabajan las dependencias y entidades, la forma en que se coordinan y los asuntos que gestionan y resuelven. También debe ser parte de un proceso más amplio de reforma administrativa que sea sensible al contexto en que se desenvuelve el gobierno, la realidad imperante, la complejidad de los problemas y el peso

¹⁶ *Ibid.*, p. 73.

¹⁷ Véase: MARÍA DEL CARMEN, PARDO, *Una introducción a la administración pública*, México, El Colegio de México, 2016.

¹⁸ María del Carmen Pardo afirma: "Dejar al gobierno como un actor entre otros en el juego político favoreció que se le exigiera un compromiso más evidente respecto a su capacidad regulatoria. Si ya no actúa en el terreno económico e incide de manera única en la formulación de políticas, debe tener un papel mucho más activo en la regulación no sólo en términos de legalidad, sino en términos funcionales. Las reformas en materia de regulación registradas en la última década, además de la 'buena gobernanza', complementan los cambios registrados en las economías bajo el membrete de 'neoliberales' y reta algunos de sus más simples postulados sobre la naturaleza de las relaciones entre la política y la economía en términos generales y entre el Estado y el mercado, en términos particulares. El nuevo papel regulador incorpora la dimensión que ofrece insumos para entender los efectos de las políticas neoliberales, pero también el advenimiento del nuevo orden global. En el ámbito ideológico estas políticas promoverían la desregulación; en el práctico, lo que se ha promovido es una mejor regulación, de distinta naturaleza a la que se ponía en práctica en el pasado. Esto es, formas de regulación alejadas de las antiguas montadas en órdenes y control, e incluso algunas de ellas no ejecutadas directamente por el Estado, lo que constituiría un nuevo capítulo en el tema de la regulación. Aunque los resultados pueden parecer contradictorios, el nuevo orden mundial podría caracterizarse como un 'capitalismo regulatorio'. La apuesta sería que este nuevo orden social, político y económico, resultaría en uno en el que el Estado, el mercado y la sociedad no serían actores tan antagónicos. Las relaciones se volverían mucho menos unilaterales y habría un 'diálogo' entre ellos mucho más sistemático y productivo." *Ibid.*, p. 152.

de lo político e informal en la organización de lo público.¹⁹ Es decir, una forma de organización de la gestión pública y un marco normativo que sean sensibles y acordes al cambio para poder administrarlo.

Esa nueva Ley Orgánica tendría que diseñarse sobre la base de principios fundamentales de la administración de lo público: legalidad, simplificación, desregulación, enfoque a resultados, transparencia, control del gasto, rendición de cuentas, equilibrio entre eficiencia y supervisión y transversalidad.

Conclusiones

Acaso en la historia legislativa del país no exista otro ejemplo de análisis, estudio y reflexión previo para implementar una reforma administrativa como la subyacente a la LOAPF que hoy cumple 40 años. Es una Ley que ha configurado la forma en que se estructura y organiza la administración pública federal orientada al desarrollo económico y social.

Sin embargo, el país enfrenta nuevos retos, complejos y variados, que requieren no sólo reformar una Ley Orgánica sino pensar –de manera más amplia y general– en la forma más óptima para administrar lo público en un contexto nacional y global como el que vivimos. Una reforma administrativa que coordine los esfuerzos gubernamentales para el logro de objetivos comunes, con una gestión pública transparente y que rinda cuentas, y sin otro objetivo que el de procurar que cada mexicano acceda a un mejor nivel de vida, goce de los derechos y libertades que le asisten, concretando un ideal de justicia al menor costo posible y con el mayor grado de bienestar social.

¹⁹ En opinión de David Arellano Gault: “las reglas dan certidumbre a las relaciones si existe una probabilidad suficientemente amplia para generar reciprocidad. Sin duda, la jerarquía, la estructura formal y las reglas escritas desempeñan un papel para generar esta probabilidad de reciprocidad. Sin embargo, tal reciprocidad descansará también en la fortaleza de los vínculos de confianza y reputación entre los actores. [...] Cualquier proyecto o diseño de política no puede asumir en automático que sus propios parámetros racionales serán introducidos a la esfera organizacional, por más formalidad que posea y asegure. Requerirá pasar por el tamiz de las prácticas y los conceptos que hacen operativo, creíble y aceptable el tomar ciertas decisiones, enfrentar ciertos riesgos, y jugarse la reputación y la confiabilidad entre los diferentes grupos. [...] Toda política pública pasará a ser interpretada e introyectada en la dinámica organizacional, y en esta dinámica la lógica informal es tan importante como en cualquier organización.” DAVID, ARELLANO GAULT, “II. El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo a las organizaciones gubernamentales”, en MAURICIO, MERINO, *et al.*, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, México, Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, pp. 73-74.

Bibliografía

- Arellano Gault, David, "II. El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo a las organizaciones gubernamentales", en Mauricio Merino, *et al.*, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, México, Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, pp. 61-92.
- Barzelay, Michael, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Carrillo Castro, Alejandro, "Algunas notas en torno a la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976", *Revista de Administración Pública (RAP)*, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 71/72, julio-diciembre, 1987, pp. 71-85.
- Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 48ª edición, 2012.
- González Fernández, José Antonio, "Antecedentes y comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, año 2, vol. 2, enero-diciembre, 1978, pp. 337-391.
- Instituto Nacional de Administración Pública, *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 71/72, julio-diciembre, 1987.
- Merino, Mauricio, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2013.
- Naím, Moisés, *El fin del poder*, México, Debate, 2015.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *El gobierno del futuro*, España, Ministerio de Administraciones Públicas, 2003, consultado en línea en: www.oecdbookshop.org
- Pardo, María del Carmen, *Una introducción a la administración pública*, México, El Colegio de México, 2016.



Revista de Administración Pública

INAP

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

Fidel Roberto Rivera Lugo*

Prólogo

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

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

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

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

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

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

1. La centralización-descentralización como proceso continuo

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

La Administración Pública Federal será *centralizada* y *paraestatal* conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

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

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

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

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

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

¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 90.

² *Real Academia Española*, Vigésima Segunda Edición.

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴ *Ídem.*

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

Formas de organización políticas y formas de organización administrativas

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

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

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

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

Revisemos los elementos de estas formas de organización.

Características de la centralización, desconcentración y descentralización

Centralización

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

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

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

⁷ Serra Rojas, *op. cit.*, p. 482.

⁸ *Ídem*.

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

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

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

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

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

El Estado Absolutista¹¹ demandó un poder fuerte y unificado, apoyado en una administración bien organizada, autocrático en sus ejercicios de poder y con una alta profesionalización de su burocracia como necesidad histórica para impulsar el nuevo orden político y económico de la burguesía y demoler la vieja estructura feudal. El poder soberano fue la organización política que dio unidad a la sociedad civil.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Desconcentración

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

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

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

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

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

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

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

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

Descentralización

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

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

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

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

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

¹⁶ Oliván, Alejandro, *op. cit.*, p. 109.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

²⁰ Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*. 4^o. Ed., Editorial Porrúa, México, 2000, 509 pp. p. 199.

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

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

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

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

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

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

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

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

²¹ *Ídem.*, p. 209.

²² Chanes Nieto, José. *Op. Cit.*, pp. 45-46

²³ Fraga, Gabino. *Op. cit.*, p. 209.

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

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

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

2. Desarrollo de la administración pública en México

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

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

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

Por su parte, Merino Huerta afirma que en el México independiente se han dado tres empalmes que justifican la lógica de ese poder central. Son las Secretarías de Estado que vienen de atrás²⁵, las que han conducido los mecanismos de control político y que al mismo tiempo han permitido la

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

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

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

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

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

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

A mayo de 1974, el número de dependencias del sector público ascendía a 963.²⁸

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

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

²⁷ *Ídem.*, p. 30.

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

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

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

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

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

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

Es preciso puntualizar que esta medida no fue simplemente una decisión de coyuntura, sino el esfuerzo de doce años de trabajos de diagnóstico a partir del establecimiento en 1965, de la Comisión de Administración Pública (CAP). El *Informe sobre la Administración Pública Federal* elaborado por la CAP fue la base de los trabajos de reforma, iniciados a partir de 1971.³¹

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

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

³⁰ *Ídem.*, p. 471.

³¹ Carrillo Castro, Alejandro. "Reforma administrativa para el desarrollo económico y social (1976-1882)". *Revista de Administración Pública* 31/32, INAP, México, 1977. En: *Edición Conmemorativa del 60 Aniversario de la Revista de Administración Pública*. Tomo I, Antología Números 1-137, INAP, México, p. 476.

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

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

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

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

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

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

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

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

OBJETIVO 5. Programa para mejorar la administración de justicia.

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

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

Nueva estructura normativa

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

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

³³ *Ídem.*, p. 161.

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

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

Entre las innovaciones que introdujo la LOAPF y que se señalan en su Exposición de Motivos³⁴, se encuentran las siguientes:

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

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

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

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

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

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

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

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

4. La sectorización de la Administración Pública Federal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁵ Carrillo Castro, Alejandro, *op. cit.*, p. 483.

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

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

5. Planeación, control y evaluación de las empresas públicas

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

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

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

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

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

³⁶ Rodrigo Moreno..., *op. cit.*, p. 219.

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

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

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

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

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

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

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

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

³⁷ Carrillo Castro, Alejandro, *op. cit.*, p. 486.

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

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

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

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

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

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

Epílogo

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

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

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

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

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

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

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

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

Bibliografía

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

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

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



Revista de Administración Pública

INNPF

La Administración Pública Federal: análisis sobre su diseño y escenarios futuros

Rafael Martínez Puón*

Introducción

Este año la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal cumple cuarenta años de existencia. Vio su nacimiento el 29 diciembre de 1976 publicada en el *Diario Oficial de la Federación*. A lo largo de cuatro décadas, esta norma ha tenido 54 reformas que han dado lugar a la desaparición de dependencias y entidades, departamentos administrativos, órganos desconcentrados, pero también por contraparte se han creado nuevas, o bien se realizó la sustitución de unas entidades públicas por otras. Esta dinámica de alguna manera u otra, ha transformado el rostro de la administración pública en su conjunto. Esto nos puede llevar a pensar que a lo largo de estos años se han visto distintas versiones de administraciones públicas.

¿Esto es bueno o es malo? Pues depende del cristal con que se mire. Esto tiene que ver con muchos aspectos, desde cambios de época en la que algún actor o episodio jugaron un papel importante (Guerrero, 1987; Pardo y Cejudo, 2016), o bien cambios de gobierno por cuestiones electorales

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y Maestro en Administración Pública, ambas por la UNAM. Es Doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Tiene una estancia postdoctoral en el Instituto de Dirección y Gobernanza Pública de ESADE con sede en Barcelona. Cuenta con el Programa Interamericano Avanzado en Innovación Política y Gerencia por la McCourt School of Public Policy de la Universidad de Georgetown con sede en Washington D.C. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II, CONACYT. Ha publicado libros en México, España y Venezuela. Ha escrito más de 50 artículos en revistas especializadas tanto nacionales como internacionales sobre temas de servicio profesional de carrera, gestión y administración pública, la mayoría de ellas arbitradas. Es catedrático de la UNAM, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, y del Instituto Nacional de Administración Pública. Tiene más de veinte años en el servicio público. Actualmente es Director Ejecutivo del Servicio Profesional Nacional del Instituto Nacional Electoral.

(la llegada de la alternancia en el poder); o políticos (centrados en la ideología de un determinado partido) o hasta lo que en algún momento se conoció como el estilo personal de gobernar¹. También tienen que ver los cambios económicos que tienen una necesaria repercusión; o cambios administrativos asumidos para que el gobierno incurriera en nuevos temas de interés público (léase el tema de la ecología o el cambio climático) hasta cambios que tienen que ver con las tendencias o agendas de carácter mundial y que al final tienen una importante influencia.

Ahora bien, esto no significa que antes de la expedición de esta ley, no se contara con antecedentes importantes de mencionar; por el contrario, vale destacar de acuerdo con Roberto Rives (1984: 14) la existencia de tres grandes etapas: “La primera de carácter ‘formativa’ que abarcaría desde la consumación de la independencia política de España, hasta la llegada de Porfirio Díaz a la Presidencia de la República. La segunda de ellas, llamada de ‘Consolidación’ que se emprendería desde la llegada de Díaz al Ejecutivo Federal, hasta el período de Lázaro Cárdenas, atravesando la etapa revolucionaria de 1919. La tercera de ellas, denominada de ‘Expansión’, y que inicia con el propio Cárdenas hasta según nuestros días”, según este autor. En ella, la administración pública del país “experimenta un gran crecimiento y diversificación, donde el Estado pasa a ser activo para la economía, crea sus propias empresas en múltiples sectores y se hace más y más tupida la red administrativa”.

Pero bien se podría agregar una etapa más, que se podría denominar –según María del Carmen Pardo– la de la “Modernización”, y abarcaría a partir de 1960 y hasta el año 2000. Esta etapa tiene que ver con la realización de variados esfuerzos institucionales para fortalecer la estructura de la administración pública, abarcando la expedición de la ley orgánica y otras leyes más, tendientes a la modernización de la estructura administrativa. De igual forma, el entorno de la globalización que se dio años después a través de la firma de una cantidad relevante de tratados de libre comercio y que han contribuido hoy más que nunca a un escenario en el que el país avanza en muchos sentidos en consonancia con la agenda internacional. Ahora bien vale una reflexión: ¿Cómo se le podría denominar a la etapa por la que atraviesa nuestra Administración Pública Federal?

El propósito de este ensayo es, por principio, centrarnos en el presente, en cómo está configurada la Administración Pública Federal actual; en hacer una descripción de sus elementos más importantes. Pero también de ver hacia a donde pueden apuntar algunos de las probables reformas. Para ello este ensayo ha sido dividido en los siguientes apartados: 1) Marco Jurídico de la Administración Pública Federal; 2) Componentes de la Administración Pública Federal; 3) Razones de cambios en el diseño

¹ Véase Daniel Cosío Villegas. *El estilo personal de gobernar*. Ed. Joaquín Mortiz, 1974, México, 128 pp.

de las administraciones públicas; 4) La agenda de los próximos años y posibles escenarios futuros y Conclusiones.

1. Marco Jurídico de la Administración Pública Federal

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a lo largo del siglo XX, cuenta con una serie de antecedentes, entre los más importantes, se consideran los siguientes:

- La Ley de Secretarías de Estado publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1917 (con reformas en 1921, 1923, 1925 y 1932);
- La Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de abril de 1934;
- La Ley de Secretarías de Estado y Departamentos de Estado publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1935;
- La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1939;
- La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 1946 y su Reglamento publicado el 2 de enero de 1947;
- La Ley de Secretarías y Departamentos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 1958 (con reformas importantes en 1963, 1972, 1974 y 1976), hasta llegar a la Ley actual (Revista de Administración Pública (RAP) No. 71/72, 1987).

¿Qué se pretendía con la Ley Orgánica de la Administración Pública de 1976? al respecto, es interesante la narrativa que nos comparte Alejandro Carrillo Castro (RAP 71/72, 1987) en su texto “Algunas notas en torno a la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976”, en cuanto a todo lo que rodeó la construcción de esta norma: motivos, actores, ideas, propuestas e iniciativa del entonces presidente de la República José López Portillo. De aquel texto recuperé un aporte que, para su tiempo, me parece interesante y que estaba detrás de este gran proyecto: “La reorganización que se requiere debe orientarse a revolucionar la actual estructura, a generalizar aquellas soluciones que han acreditado su eficacia en alguno de sus ámbitos. Se trata más bien de realizar los ajustes indispensables que permitan evitar las duplicaciones existentes, precisar responsabilidades y simplificar estructuras”.

¿Cuáles serían algunos de los aportes más significativos de esta norma?

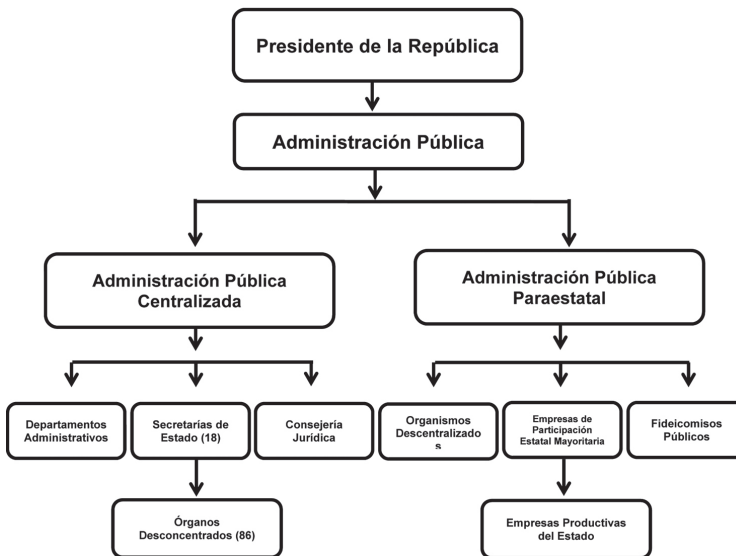
- La posibilidad de crear órganos desconcentrados por parte de las secretarías de Estado;

- Las dependencias y entidades conducirían sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones, para el logro de objetivos y metas de la planeación nacional;
- Dependencias como unidades de responsabilidad sectorial a través de lo que se conoce como Sectorización;
- El nacimiento de los Convenios Únicos de Desarrollo;
- El término paraestatal a diferencia de no centralizado, y que se adopta como término utilizado en otros países, y
- La influencia que tendrá este diseño a nivel de los estados de la República que a la postre tendrán sus propias leyes orgánicas a imagen y semejanza de la Federal.

Un artículo de gran relevancia para entender el nuevo orden de la Administración Pública Federal es el artículo 90 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* que señala lo siguiente:

“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación pero que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo en su operación”.

Gráfico I



Fuente: Elaboración propia.

Esto nos indica que la naturaleza la Administración Pública Federal es dual y, por lo tanto, cada segmento compuesto de dependencias y entidades

respectivamente representa un papel estratégico y funcional. Por lo que corresponde a la Administración Pública Federal centralizada, la ley que la regula es la Ley Orgánica de la Administración Pública expedida por el Poder Ejecutivo Federal el 23 de diciembre de 1976 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de diciembre de ese mismo año, desde entonces a la fecha, el marco normativo ha sido susceptible de 54 reformas y adiciones.

Tabla 1.
Reformas y adiciones publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*

PRESIDENTE / PERIODO PRESIDENCIAL	NÚM. DE REFORMAS	FECHA
José López Portillo (1976-1982)	3	8 de diciembre de 1978
		31 de diciembre de 1980
		4 de enero de 1982
Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)	6	29 de diciembre de 1982
		30 de diciembre de 1983
		21 de enero de 1985
		26 de diciembre de 1985
		14 de mayo de 1986
		24 de diciembre de 1986
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	5	4 de enero de 1989
		22 de julio de 1991
		21 de febrero de 1992
		25 de mayo de 1992
		23 de diciembre de 1993
Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000)	8	28 de diciembre de 1994
		19 de diciembre de 1995
		15 de mayo de 1996
		24 de diciembre de 1996
		4 de diciembre de 1997
		4 de enero de 1999
		18 de mayo de 1999
		30 de noviembre del 2000

PRESIDENTE / PERIODO PRESIDENCIAL	NÚM. DE REFORMAS	FECHA
Vicente Fox Quesada (2000-2006)	9	13 de marzo del 2002
		25 de febrero del 2003
		10 de abril del 2003
		21 de mayo del 2003
		10 de junio del 2005
		8 de diciembre del 2005
		24 de abril del 2006
		4 de mayo del 2006
		2 de junio del 2006
Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	6	1° de octubre del 2007
		28 de noviembre del 2008
		17 de junio del 2009
		15 de diciembre del 2011
		9 de abril del 2012
		14 de junio del 2012
Enrique Peña Nieto (2012-2018)	17	27 de diciembre del 2012
		2 de enero del 2013
		2 de abril del 2013
		5 de diciembre del 2013
		26 de diciembre del 2013
		20 de mayo del 2014
		13 de junio del 2014
		14 de julio del 2014
		11 de agosto del 2014
		24 de diciembre del 2014
		27 de enero del 2015
		11 de febrero del 2015
		19 de marzo del 2015
		13 de mayo del 2015
		18 de diciembre del 2015
30 de diciembre del 2015		
18 de julio del 2016		
Total	54	

Fuente: Elaboración propia.

La Administración Pública Centralizada está integrada por la Oficina de la Presidencia de la República, dieciocho Secretarías de Estado², la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos reguladores coordinados en Materia Energética (Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía)³.

En cuanto a los Órganos Desconcentrados, el número de instituciones que la integran es de 86 y están dispuestos en catorce ramos administrativos:

Tabla 2.
Órganos Desconcentrados de la Administración Pública Federal⁴

RAMO ADMINISTRATIVO	NÚMERO	ÓRGANOS DESCONCENTRADOS
1. Gobernación	19	<ul style="list-style-type: none"> - Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; - Centro de Investigación y Seguridad Nacional; - Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal; - Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal; - Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; - Instituto Nacional de Migración; - Secretaría General del Consejo Nacional de Población; - Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados; - Secretaría Técnica de la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas;

² Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Energía; Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de la Función Pública; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Secretaría de Cultura; Secretaría de Turismo.

³ *Diario Oficial de la Federación*, "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", 18 de julio del 2016, México.

⁴ Las fuentes para haber construido esta tabla son diversas y son las siguientes: Secretaría de Gobernación. *Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación*, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de junio del 2015. México, D.F.

http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/003_comisiones/001_ordinarias/medio_ambiente/enlaces/e_organos_desconcentrados_de_semarnat

<http://www.gob.mx/sre>

<http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/conoce-la-se>

http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/asignacion/asignacion_index.html

http://www.normateca.sedesol.gob.mx/es/NORMATECA/Organos_Administrativos_Desconcentrados

www.usp.funcionpublica.gob.mx/RUSP REGISTRO DE SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO FEDERAL.

RAMO ADMINISTRATIVO	NÚMERO	ÓRGANOS DESCONCENTRADOS
1. Gobernación	19	<ul style="list-style-type: none"> - Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales; - Centro Nacional de Prevención de Desastres; - Policía Federal; - Prevención y Readaptación Social; - Servicio de Protección Federal; - Comisión para la Seguridad y el Desarrollo Integral en el Estado de Michoacán; - Coordinación Nacional Antisecuestro; - Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur; - Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje; - Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes.
2. Relaciones Exteriores	5	<ul style="list-style-type: none"> - Instituto Matías Romero; - Instituto de los Mexicanos en el Exterior; - Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas México-Estados Unidos de América; - Secciones Mexicanas de las Comisiones Internacionales de Límites y Aguas entre México y Guatemala; y entre México y Belice; - Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
3. Hacienda y Crédito Público	4	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Nacional Bancaria y de Valores; - Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; - Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro; - Servicio de Administración Tributaria.
4. Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	7	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria; - Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas; - Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero; - Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios; - Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera; - Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca; - Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria.
5. Comunicaciones y Transportes	2	<ul style="list-style-type: none"> - Instituto Mexicano del Transporte; - Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano.
6. Economía	2	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Federal de Mejora Regulatoria; - Instituto Nacional del Emprendedor.
7. Educación Pública	12	<ul style="list-style-type: none"> - Universidad Pedagógica Nacional; - Instituto Politécnico Nacional; - Canal 11 XE-IPN; - Instituto Nacional de Antropología e Historia; - Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura; - Radio Educación; - Comisión de Apelación y Arbitraje del Deporte; - Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México;

RAMO ADMINISTRATIVO	NÚMERO	ÓRGANOS DESCONCENTRADOS
7. Educación Pública	12	<ul style="list-style-type: none"> - Instituto Nacional del Derecho de Autor; - Coordinación General @prende.mx; - Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente; Universidad Abierta y a Distancia de México.
8. Salud	15	<ul style="list-style-type: none"> - Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública; - Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea; - Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA; - Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva; - Comisión Nacional de Arbitraje Médico; - Servicios de Atención Psiquiátrica; - Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades; - Centro Nacional de Trasplantes; - Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia; - Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios; - Centro Nacional de Excelencia Tecnológica en Salud; - Comisión Nacional de Protección Social en Salud; - Comisión Nacional de Bioética; - Centro Nacional para la Prevención y Control de las Adicciones; - Centro Nacional de Vigilancia, Epidemiológica y Control de Enfermedades.
9. Trabajo y Previsión Social	2	<ul style="list-style-type: none"> - Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo; - Comité Nacional Mixto de Protección al Salario.
10. Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	1	<ul style="list-style-type: none"> - Registro Agrario Nacional.
11. Medio Ambiente y Recursos Naturales	6	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Nacional del Agua; - Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas; - Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad; - Instituto Nacional de Ecología; - Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; - Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.
12. Energía	4	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias; - Comisión Nacional para el Uso Eficiente de Energía; - Comisión Nacional de Hidrocarburos; - Comisión Reguladora de Energía.
13. Desarrollo Social	3	<ul style="list-style-type: none"> - Instituto Nacional de Desarrollo Social; - Coordinación Nacional de Prospera Programa de Inclusión Social; - Instituto Nacional de la Economía Social.
14. Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	1	<ul style="list-style-type: none"> - Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.

RAMO ADMINISTRATIVO	NÚMERO	ÓRGANOS DESCONCENTRADOS
14. Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	1	- Administración Federal de Servicios Educativos en el Distrito Federal.
15. Función Pública	1	- Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.
16. Turismo	2	- Corporación de Servicios al Turista Ángeles Verdes; - Instituto de Competitividad Turística.
Total	86	

Fuente: Elaboración propia.

Por lo que corresponde a la Administración Pública Paraestatal, es la Ley de Entidades Paraestatales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de mayo de 1986 la que regula su actuación. La Administración Pública Paraestatal está constituida por 101 Organismos Descentralizados, 63 Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, 19 Fideicomisos Públicos y 18 Empresas Productivas del Estado (Incluye los 2 Corporativos CFE y PEMEX y sus 16 Subsidiarias). Que nos da un total de 201 entidades paraestatales⁵.

Los Organismos Descentralizados son actualmente 101 entidades distribuidas en diecisiete cabezas de sector:

Tabla 3.
Organismos Descentralizados de la Administración Pública Federal

CABEZA DE SECTOR	NÚM.	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
1. Secretaría de Gobernación	3	- Archivo General de la Nación; - Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación; - Talleres Gráficos de México.
2. Secretaría de la Defensa Nacional	1	- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público	8	- Casa de Moneda de México; - Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros; - Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero;

⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016). "Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal". *Diario Oficial de la Federación*, 15 de agosto, Mexico.

CABEZA DE SECTOR	NÚM.	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público	8	<ul style="list-style-type: none"> - Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas; - Instituto para la Protección al Ahorro Bancario; - Lotería Nacional para la Asistencia Pública; - Pronósticos para la Asistencia Pública; - Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.
4. Secretaría de Desarrollo Social	3	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad; - Instituto Mexicano de la Juventud; - Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores.
5. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	2	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Nacional Forestal; - Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.
6. Secretaría de Energía	3	<ul style="list-style-type: none"> - Centro Nacional de Control de Energía; - Centro Nacional de Control del Gas Natural; - Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares.
7. Secretaría de Economía	4	<ul style="list-style-type: none"> - Centro Nacional de Metrología; - Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial; - Procuraduría Federal del Consumidor; - Servicio Geológico Mexicano.
8. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	4	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Nacional de las Zonas Áridas; - Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar; - Instituto Nacional de Pesca; - Productora Nacional de Biológicos Veterinarios.
9. Secretaría de Comunicaciones y Transportes	6	<ul style="list-style-type: none"> - Aeropuertos y Servicios Auxiliares; - Agencia Espacial Mexicana; - Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos; - Organismo Promotor de Inversiones en Telecomunicaciones; - Servicio Postal Mexicano; - Telecomunicaciones de México.
10. Secretaría de Educación Pública	14	<ul style="list-style-type: none"> - Centro de Enseñanza Técnica Industrial; - Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional; - Colegio de Bachilleres; - Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica; - Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional; - Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte; - Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos; - Consejo Nacional de Fomento Educativo; - Fondo de Cultura Económica; - Instituto Mexicano de Cinematografía; - Instituto Mexicano de la Radio; - Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa; - Instituto Nacional para la Educación de los Adultos; - Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional.

CABEZA DE SECTOR	NÚM.	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS
11. Secretaría de Salud	10	<ul style="list-style-type: none"> - Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas; - Hospital General de México "Dr. Eduardo Liceaga"; - Hospital General "Dr. Manuel Gea González"; - Hospital Juárez de México; - Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria "Bicentenario 2010"; - Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapalca; - Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán; - Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca; - Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío; - Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.
12. Secretaría del Trabajo y Previsión Social	2	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Nacional de los Salarios Mínimos; - Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores.
13. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	3	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Nacional de Vivienda; - Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra; - Procuraduría Agraria.
14. Secretaría de Cultura	1	<ul style="list-style-type: none"> - Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.
15. Organismos Descentralizados No Sectorizados	11	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas; - Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; - Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; - Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; - Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; - Instituto Mexicano del Seguro Social; - Instituto Nacional de las Mujeres; - Notimex, Agencia de Noticias del Estado Mexicano; - Procuraduría de la Defensa del Contribuyente; - Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción; - Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano.
16. Organismos Descentralizados considerados Instituciones Nacionales de Salud	13	<ul style="list-style-type: none"> - Hospital Infantil de México Federico Gómez; - Instituto Nacional de Cancerología; - Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez; - Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán; - Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas; - Instituto Nacional de Geriátrica; - Instituto Nacional de Medicina Genómica; - Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez; - Instituto Nacional de Pediatría; - Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes; - Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz; - Instituto Nacional de Rehabilitación Luis Guillermo Ibarra Ibarra; - Instituto Nacional de Salud Pública.

CABEZA DE SECTOR	NÚM.	CABEZA DE SECTOR
17. Organismos Descentralizados considerados Centros Públicos de Investigación	13	<ul style="list-style-type: none"> - Instituto Mexicano de Tecnología del Agua; - Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias; - Instituto Mexicano del Petróleo; - Colegio de Postgraduados; - Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias; - Instituto Nacional de Ciencias Penales; - Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial; - Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Baja California; - Centro de Investigación en Química Aplicada; - Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; - El Colegio de la Frontera Sur; - Instituto de Investigaciones "Dr. José María Luis Mora"; - Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica Electrónica.
Total	101	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal". *Diario Oficial de la Federación*, 15 de agosto del 2016, México.

Las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, llegan hoy en día a 63 instituciones dispuestas en nueve cabezas de sector, en tanto que los Fideicomisos Públicos se componen de 19 entidades también distribuidos en nueve cabezas de sector como puede observarse en la siguiente tabla:

Tabla 4.
Empresas de Participación Estatal Mayoritaria y Fideicomisos Públicos

CABEZA DE SECTOR	NÚMERO DE EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA	CABEZA DE SECTOR	NÚMERO DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS
1.Secretaría de Hacienda y Crédito Público	8	1.Secretaría de Hacienda y Crédito Público	6
2.Secretaría de Desarrollo Social	2	2.Secretaría de Desarrollo Social	1
3.Secretaría de Economía	1	3.Secretaría de Economía	2
4.Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	1	4.Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	2

CABEZA DE SECTOR	NÚMERO DE EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA	CABEZA DE SECTOR	NÚMERO DE FIDEICOMISOS PÚBLICOS
5.Secretaría de Comunicaciones y Transportes	20	5.Secretaría de Comunicaciones y Transportes	1
6.Secretaría de Educación Pública	6	6.Secretaría de Educación Pública	2
7.Secretaría de Salud	2	7.Secretaría de Salud	2
8.Secretaría de Turismo	5	8.Secretaría de Turismo	1
9.Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	18	9.Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	2
Total	63	Total	19

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal". *Diario Oficial de la Federación*, 15 de agosto del 2016, México.

Así mismo en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente se regula una nueva entidad que se le denomina "Empresas Productivas del Estado":

Tabla 5.
Empresas Productivas del Estado

EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO (CORPORATIVO)		EMPRESAS SUBSIDIARIAS	
1. Comisión Federal de Electricidad	1	<ul style="list-style-type: none"> - CFE Distribución; - CFE Generación I; - CFE Generación II; - CFE Generación III; - CFE Generación IV; - CFE Generación V; - CFE Generación VI; - CFE Suministrador de Servicios Básicos; - CFE Transmisión. 	9
2. Petróleos Mexicanos	1	<ul style="list-style-type: none"> - Pemex Cogeneración y Servicios; - Pemex Etileno; - Pemex Exploración y Producción; - Pemex Fertilizantes; - Pemex Logística; - Pemex Perforación y Servicios; - Pemex Transformación Industrial. 	7
Total	2	Total	16

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal". *Diario Oficial de la Federación*, 15 de agosto del 2016, México.

Es importante observar y apuntar, sobre este segmento denominado Paraestatal, que éste adquirió una importancia relevante como objeto de estudio durante muchos años. Si bien la existencia de los primeros organismos de este segmento data desde 1925 (Carrillo Castro: 1987), su expansión y consolidación se dio en los años 70 en la que se contó con un número de entidades paraestatales de 900 hasta llegar a más de 1,155 (Rogozinski, 1993) en los primeros años de la década de los años 80. Posteriormente, se llevarían a cabo procesos de privatización, desincorporación o modernización hasta llegar al número con el que actualmente se cuenta. Pero el fenómeno como tal, dio lugar a la existencia de mucha investigación y literatura (tanto a nivel de México como Latinoamérica) de esto que se llamó “empresas públicas”, y a incluir materias propias en programas de estudios sobre administración pública (materias hoy extintas), hasta un programa que todavía existe en el Instituto Nacional de Administración Pública que atendía al nombre del *Programa de Alta Dirección de Entidades Públicas* PADEP y que posteriormente fue denominado como *Programa de Alta Dirección de Dependencias y Entidades Públicas* PADEP. Así las cosas.

Ahora bien, es importante destacar varios aspectos sobresalientes de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que hace posible la interacción entre estos dos segmentos de la Administración Pública Federal (la centralizada y la paraestatal) y que se conoce como la sectorización. Ésta es entendida como el acto jurídico administrativo mediante el cual el Presidente de la República determina el agrupamiento de un conjunto de entidades paraestatales bajo la coordinación de un titular de una secretaría o departamento. La sectorización es por tanto un sistema de trabajo (Pichardo Pagaza: 1993).

Tres elementos componen esta definición:

- a) Un sujeto activo, representado por la secretaría o departamento administrativo que coordina el sector correspondiente;
- b) Los sujetos coordinados expresados en el grupo de entidades paraestatales que integran cada sector (organismos, empresas de participación estatal, sociedades nacionales de crédito, fondos y fideicomisos), y
- c) Una acción que es la de coordinar los fines y actividades de un grupo determinado de entidades, que quedan dentro de un sector. Acción que considera la conducción de la programación, coordinación y evaluación de su funcionamiento (Pichardo Pagaza: 1993).

La misión de la coordinación es convertir a las dependencias directas del Ejecutivo federal (secretarías) en unidades de coordinación sectorial, con la idea de organizar de esta manera –por sectores de la actividad– a la administración pública federal, a fin de garantizar la vertebración de las acciones de las entidades paraestatales.

2. Componentes de la Administración Pública Federal

El propósito de este apartado es centrar la atención en lo concerniente a dos componentes muy relevantes en la Administración Pública Federal: lo que tiene que ver con el personal con el que cuenta y con el presupuesto de que dispone.

2.1 Personal de la Administración Pública Federal

Con relación a este primer componente, la administración pública federal centralizada como paraestatal cuenta con el siguiente número de personal:

Tabla 6.
Puestos Ocupados en la Administración Pública Federal por Tipo de Sector

SECTOR CENTRAL	
Tipo de Institución	Número de Servidores Públicos
Secretaría o Dependencia	185,525
Órgano Administrativo Desconcentrado	312,664
Órgano Regulador Coordinador en Materia Energética	344
Subtotal Sector Central	498,533
SECTOR PARAESTATAL	
Tipo de Institución	Número de Servidores Públicos
Organismo Descentralizado	678,299
Empresa de Participación Estatal	24,739
Institución Nacional de Crédito	5,641
Institución Nacional de Seguros y de Fianzas	164
Fideicomiso	3,746
Empresas Productivas del Estado	219,186
Subtotal Sector Paraestatal	931,775
Total APF	1,430,308

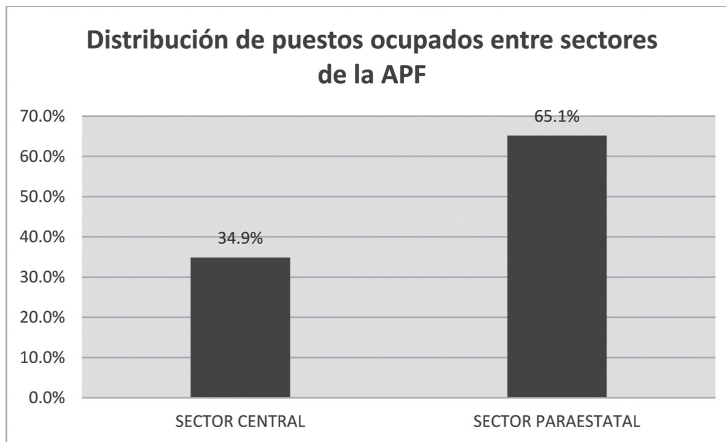
Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Secretaría de la Función Pública.

Cabe mencionar que esta cifra, en los últimos años ha sufrido una gradual disminución, de aproximadamente un 50%; baste recordar que hasta hace algunos años, a este número de burócratas se le sumaba el personal perteneciente a los maestros y algunos miembros del sector salud. La cifra de este personal adicional sería de una cantidad muy similar a la

anteriormente mencionada. De modo que bien estaríamos hablando de un burocracia que ascendía a los casi tres millones de personas. Con los procesos de descentralización del sector salud y el educativo que se iniciaron a partir de 1994, la administración de esta burocracia federal ha pasado a manos de los estados de la República.

En la siguiente gráfica se puede observar la proporción que existe entre el sector central con relación al sector paraestatal.

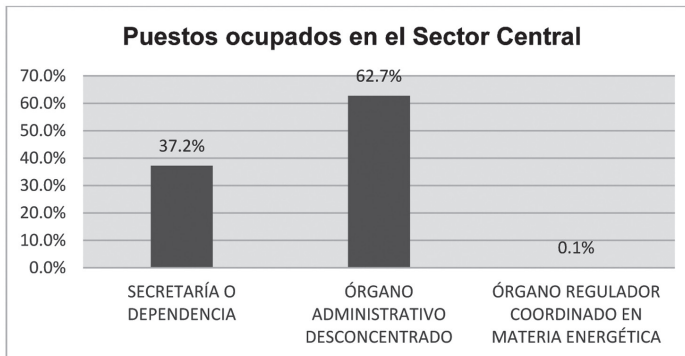
Gráfico II



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Secretaría de la Función Pública.

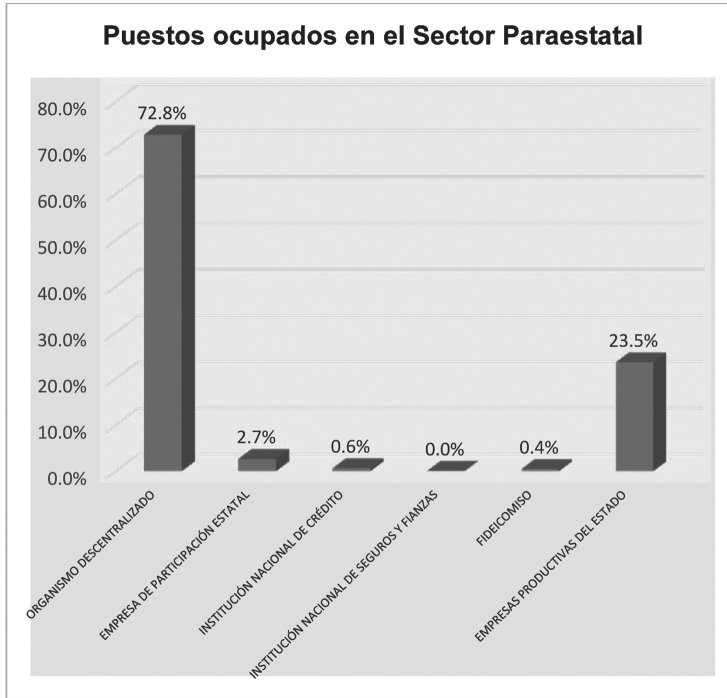
En las dos siguientes gráficas también se puede observar cómo se encuentra la repartición del personal. En la primera observamos la distribución en el nivel central, en tanto que en la segunda podemos verlo a nivel paraestatal.

Gráfico III



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Secretaría de la Función Pública.

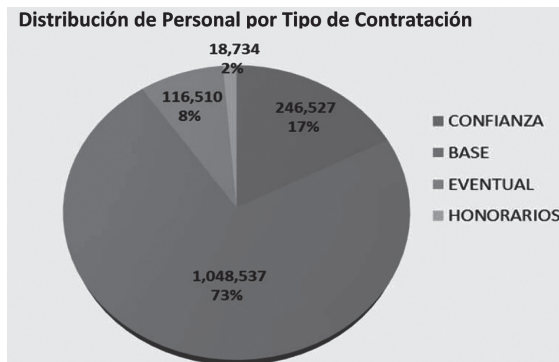
Gráfico IV



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Secretaría de la Función Pública.

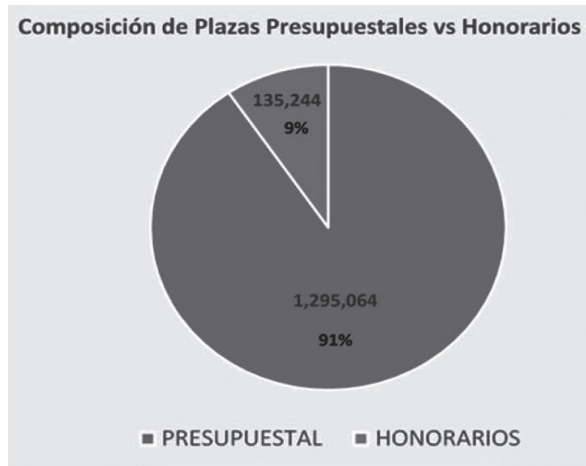
En las tres siguientes gráficas se puede advertir la distribución de personal por tipo de contratación, la composición de plazas presupuestales vs. la contratación de personal por honorarios, y la distribución de plazas de base y de confianza:

Gráfico V



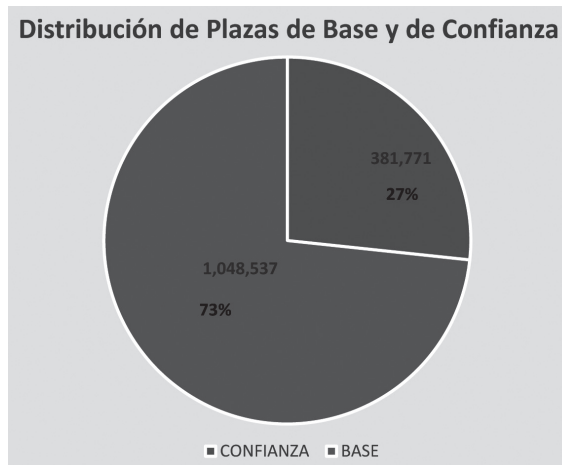
Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Secretaría de la Función Pública

Gráfico VI



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Secretaría de la Función Pública.

Gráfico VII



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por la Secretaría de la Función Pública.

2.1 Presupuesto

En cuanto al rubro del presupuesto, a continuación se presenta la siguiente tabla en la que se expone como se encuentran distribuidos los recursos para el ejercicio 2016:

Tabla 7.
Presupuesto de Egresos de la Federación
para el ejercicio fiscal 2016
Gasto programable del Presupuesto de Egresos
para el ejercicio fiscal 2016

RAMO	CONCEPTO	\$	%
	A: RAMOS AUTÓNOMOS	99.214.603.346	2.1%
1	Poder Legislativo	14.101.599.051	14,2%
2	Poder Judicial de la Federación	63.616.316.565	64.1%
22	Instituto Nacional Electoral	15.473.834.466	15.6%
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	1.546.934.935	1.6%
41	Comisión Federal de Competencia Económica	478.057.464	0.5%
42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	1.060.000.000	1.1%
43	Instituto Federal de Telecomunicaciones	2.000.000.000	2.0%
44	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	937.860.865	0.9%
	INFORMACIÓN NACIONAL ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA		
40	Instituto Nacional de Estadística y Geografía	7.723.519.682	0.2%
	RAMO: 32 TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA		
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	2.447.483.112	0.1%
	B: RAMOS ADMINISTRATIVOS	1.116.787.966.784	23.4%
2	Oficina de la Presidencia de la República	1.922.652.864	0.2%
4	Gobernación	67.472.539.816	6.0%
5	Relaciones Exteriores	7.841.504.845	0.7%
6	Hacienda y Crédito Público	28.502.492.275	2.6%
7	Defensa Nacional	72.250.719.526	6.5%
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	84.827.278.656	7.6%
9	Comunicaciones y Transportes	105.217.734.544	9.4%
10	Economía	14.746.088.863	1.3%
11	Educación Pública	302.986.555.681	27.1%
12	Salud	132.216.881.794	11.8%
13	Marina	27.401.156.874	2.5%
14	Trabajo y Previsión Social	4.374.882.581	0.4%
15	Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	25.613.444.548	2.3%
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	55.770.254.828	5.0%

RAMO	CONCEPTO	\$	%
17	Procuraduría General de la República	16.468.566.951	1.5%
18	Energía	2.807.979.137	0.3%
20	Desarrollo Social 1/	109.371.909.018	9.8%
21	Turismo	5.211.444.461	0.5%
27	Función Pública	1.296.984.800	0.1%
31	Tribunales Agrarios	881.065.063	0.1%
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	117.459.310	0.0%
88	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	34.010.260.421	3.0%
45	Comisión Reguladora de Energía	369.999.989	0.0%
46	Comisión Nacional de Hidrocarburos	319.999.985	0.0%
47	Entidades no Sectorizadas	14.788.109.954	1.3%
	C: RAMOS GENERALES	2.434.535.205.392	51.1%
19	Aportaciones de Seguridad Social	553.686.745.568	22.7%
23	Provisiones Sociales y Económicas	141.663.256.143	5.8%
25	Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	50.173.812.770	2.1%
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	616.286.725.526	23.3%
	Gasto No Programable		0.0%
24	Deuda Pública	357.362.260.206	14.7%
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	678.747.304.379	27.9%
29	Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero		0.0%
30	Adeudo de Ejercicios Fiscales Anteriores	16.048.600.000	0.7%
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	20.566.500.800	0.8%
	D: ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO	774.237.136.929	16.3%
GYN	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado 2/	229.916.102.139	29.7%
GYR	Instituto Mexicano del Seguro Social	544.321.034.790	70.3%
	E: EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO	862.179.904.363	18.1%
TYT	Petróleos Mexicanos (Consolidado)	478.282.000.000	55.5%
TUV	Comisión Federal de Electricidad	299.454.215.190	34.7%
	Gasto No Programable		0.0%
TYT	Costo Financiero que se distribuye para erogaciones de Petróleos Mexicanos (Consolidado)	69.278.089.167	8.0%

RAMO	CONCEPTO	\$	%
TVV	Costo Financiero que se distribuye para erogaciones de Comisión Federal de Electricidad	15.165.600.006	1.8%
	Neteo: Resta de a) aportaciones ISSSTE; y, b) subsidios, transferencias y apoyos fiscales a las entidades de control directo y empresas productivas del Estado	533.251.819.608	11.2%
	GASTO NETO TOTAL	4.763.874.000.000	100.0%

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016", 27 de noviembre del 2015, México.

De conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de noviembre del 2015, se señala que el Gasto Neto Total aprobado asciende a \$4'763,874,000,000.

En este sentido se destaca que los recursos presupuestados se clasifican en los siguientes Ramos:

Tabla 8.
Clasificación por Ramos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2016

CONCEPTO	\$	%
A: RAMOS AUTÓNOMOS	99.214.603.46	2,1%
INFORMACIÓN NACIONAL ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA		
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	7.723.519.682	0.2%
RAMO 32: TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA		
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	2.447.483.112	0,1%
B: RAMOS ADMINISTRATIVOS	1.116.787.966.784	23.4%
C: RAMOS GENERALES	2.434.535.205.392	51,1%
D: ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO	774.237.136.929	16.3%
E: EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO	862.179.904.363	18,1%
Neteo: Resta de: a) aportaciones ISSSTE; y b) subsidios, transferencias y apoyos fiscales a las entidades de control directo y empresas productivas del Estado	533.251.819.608	11,2%
GASTO NETO TOTAL	4.763.874.000.000	100,0%

Fuente: *Diario Oficial de la Federación*, "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016", 27 de noviembre del 2015, México.

Como puede observarse, los Ramos Generales representan el 51.1% del gasto neto total, mismos que se encuentran relacionados con aportaciones a seguridad social, aportaciones federales para entidades federativas y municipios, deuda pública y provisiones salariales y económicas, por referir las más relevantes en cuanto a los importes asignados.

En lo que respecta a los Ramos Administrativos, se destaca que los recursos asignados representan el 23.4% del gasto neto total del gobierno federal, en los cuales se encuentran consideradas las actividades de educación pública, salud, desarrollo social y comunicaciones y transportes, los cuales cuentan con las mayores asignaciones.

Por su parte, las Empresas Productivas del Estado se sitúan como el tercer Ramo de mayor participación en la asignación presupuestaria con el 18.1%; cabe destacar que en estas empresas sólo se encuentran consideradas la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos y con este presupuesto no sólo se atiende su gasto programable sino también el costo financiero (gasto no programable) para erogaciones de ambas instituciones.

Por último, un tema de gran relevancia que se quisiera destacar es la proporción del gasto público con relación al Producto Interno Bruto (PIB). A continuación se presenta un tabla histórica de cuál ha sido el comportamiento en los últimos años de la relación entre estos dos componentes.

Tabla 9.
Porcentaje del Gasto Público respecto al PIB

AÑO	% DEL PIB APROBADO
2010	24.8%
2011	24.3%
2012	24.5%
2013	23.7%
2014	25.4%
2015	25.6%
2016	24.7%

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública de los años 2010 al 2015.

Como puede observarse en la tabla anterior, el promedio del gasto público ha sido del 24.7% durante el período 2010-2016, es decir que para el presente año este porcentaje se sitúa exactamente en dicho rango y presenta una variación hacia la baja equivalente a 1.1 puntos porcentuales con respecto al año 2015.

Ahora bien, centrándonos en estos dos componentes llámese el personal y el presupuesto, la pregunta que salta a la vista es ¿Es acaso grande la estructura del personal y el presupuesto en la Administración Pública Federal en México? Hace algunos años escribí un ensayo titulado “El péndulo del Estado. La vuelta a los fundamentos de su intervención”, publicado en la Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, en él se elaboró un cuadro que nos aporta algunos datos de lo que acontece en otros países.

Tabla 10.
Tamaño y gasto público por administraciones públicas

	FRANCIA	ITALIA	ALEMANIA	REINO UNIDO	ESTADOS UNIDOS	SUECIA
Gasto Público % del PIB	51.2%	46.7%	43.8%	38%	29.3%	58%
Empleo Público sobre el empleo total%	27%	23.2%	15.2%	14.9%	16.9%	38.1%
Empleo Público	6.000.640	4.658.000	5.369.143	4.362.000	18.358.203	1.519.921
Número de ciudadanos por empleado público	9.69	12.30	15.21	3.44	14.31	5.81
Total de población	58,140,000	57,300,000	81.660.000	58,610,000	262,760,000	8,830,000

La OCDE recomienda para sus miembros el 35% del PIB con relación al producto interno bruto.

Fuente: Elaboración propia a partir de lo que señala Parrado, Salvador (2002). *Sistemas Administrativos Comparados*, Ed. Tecnos Madrid, España.

No se tiene la intención de hacer un análisis exhaustivo sobre este comparativo, ya que el propósito de este ensayo es sobre los aportes de la Ley. Sin embargo, se considera que estos datos bien pueden servir como referencia. Y preguntarnos a profundidad, si de verdad se cuenta con una administración pública obesa como la que se promueve en muchos medios. Y si no es así, entonces se tiene que volver a preguntar en dónde están las verdaderas fallas. Lo que sí es una realidad, dados estos datos, es que estamos muy lejanos de ser considerados un Estado de Bienestar.

3. Razones de cambios en el diseño de las administraciones públicas

A lo largo de los años y concretamente en lo que corresponde a las reformas que ha sufrido la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, éstas

se han derivado por distintos factores. Se señalaba al comienzo de este ensayo, la existencia de distintas variables, que van desde las agendas de los propios gobiernos vinculadas a esto que se llama el “estilo personal de gobernar”, hasta situaciones preponderantes o actores o instituciones que tuvieron un papel relevante en la vida nacional. O razones de carácter político y económico que necesariamente han tenido un impacto en el diseño de las administraciones públicas.

Ejemplos podríamos enunciar muchos. De manera sucinta citar algunos casos significativos. En el gobierno de José López Portillo (impulsor de la Ley en comento), hubo un crecimiento relevante del sector paraestatal y muchos recursos económicos derivados del petróleo. En ese contexto secretarías como Hacienda y Programación y Presupuesto y obviamente Petróleos Mexicanos jugaron un papel importante. En el período de Miguel de la Madrid, por un lado, comenzó el proceso de privatización de entidades paraestatales, pero por el otro, un combate directo a la corrupción a través de aquello que se llamó “Renovación Moral” y que dio lugar a la creación de secretarías como la extinta Secretaría de la Contraloría, hoy Secretaría de la Función Pública. En el período de Carlos Salinas de Gortari, la bandera de aquello que se llamó Liberalismo Social, dio lugar a uno de los programas sociales más exitosos que es “Solidaridad”, y a la creación de la Secretaría de Desarrollo Social aunado a la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) que le dio nuevos bríos a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial hoy Secretaría de Economía. Ya en el período de Ernesto Zedillo, destacar todo el proceso de descentralización de los servicios de Salud y Educación lo que ha hecho con el paso del tiempo que más de la mitad de la burocracia federal de ese entonces (situada en más de 3 millones) pasara a ser administrada por los gobiernos de los estados de la República. Para mayores detalles sobre estos acontecimientos véase (Sánchez González, 1998).

Una vez llegada la alternancia en el año 2000, destacar en el gobierno de Vicente Fox, el impulso de leyes tendientes a la modernización de la administración pública y vinculada a temas relevantes: transparencia, profesionalización, responsabilidades administrativas, etc. La Secretaría de la Función Pública tuvo en ese momento un papel de primer orden. De ahí que María del Carmen Pardo (2009) denomine a este período como de “gerencialización” de la administración pública. Años más tarde, en el período de Felipe Calderón toda la atención estuvo centrada en temas de combate al crimen organizado por lo que la Secretaría de Seguridad Pública, jugó un papel de primer orden, reflejado también en un asunto de crecimiento en el presupuesto enfocado a esos temas públicos.

Ahora bien, desde nuestro punto de vista, ¿cuál ha sido el sello distintivo de este gobierno? Consideramos que el corazón de la gestión actual ha estado centrado, como resultado del llamado “Pacto por México”, en lo que

se identifica como las “Reformas Estructurales”, que han sido aprobadas durante estos primeros cuatro años de gobierno y que son:

1. La Reforma Laboral.
2. La Reforma Hacendaria.
3. La Reforma Financiera.
4. La Reforma en Materia de Transparencia.
5. La Reforma Educativa.
6. La Reforma Energética.
7. La Reforma Política-Electoral.
8. La Reforma en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión.
9. La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.
10. La Nueva Ley de Amparo.
11. El Código Nacional de Procedimientos Penales.
12. La Reforma en Materia de Competencia Económica, y
13. El Sistema Nacional Anticorrupción.

Por lo que en función de la prioridad que estos temas tienen para el Ejecutivo actual y su gobierno, algunas secretarías, órganos desconcentrados, y no se diga algunos organismos del sector paraestatal han adquirido un papel estratégico con respecto a lo que representan las reformas. De modo, que la fortaleza actual de algunas secretarías como Hacienda, Comunicaciones y Transportes, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social no es casual. Aunado a la creación de esto que se llama Empresas Productivas del Estado (Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad). Llama la atención la creación de la Secretaría de Cultura, como algo que no precisamente formaba parte de estas prioridades.

A continuación, a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2016, vamos a centrarnos en 3 de las 13 reformas, para que se observe cual fue su impacto presupuestal.

Reforma Educativa. Como se sabe la reforma tiene por objeto incrementar la calidad de la educación de los niños y jóvenes y su basamento se relaciona directamente con la evaluación de la plantilla docente, proceso que busca garantizar las competencias académicas de los maestros, a la par de un sistema de promoción y reconocimiento que incentive su profesionalización; asimismo pretende ampliar y modernizar la infraestructura de la educación en el país a través de la mejora de los planteles educativos. A este respecto, el PEF asignó un total de 353 mil millones de pesos que representan el 7.4% del gasto neto total aprobado para el presente ejercicio fiscal, que incluyen 50 mil millones de pesos para previsiones y aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos.

Reforma Energética. En lo que respecta a este rubro, busca posibilitar la generación de energía a menores costos a partir de la inversión tecnológica (pública y privada), de la modernización y mayor eficiencia de las empresas de Petróleos Mexicanos y de Comisión Federal de Electricidad, así como la apertura al sector privado y extranjero en esta materia. Para estos propósitos el PEF destinó el 18.2% del gasto neto total aprobado, que asciende a un monto de 862 mil millones de pesos, de los cuales 548 mil millones (63.3%) corresponden a PEMEX, 315 mil millones a CFE (36.4) y el 0.3% (2.8 miles de millones de pesos) para el ramo administrativo de energía.

Reforma a las Telecomunicaciones. En relación con este sector, sus principales objetivos están relacionados con la reducción de la brecha digital en México, a través de la ampliación de la conectividad de las comunidades del país mediante el servicio de Internet, de la diversificación de contenidos en radio y televisión y de una mayor competencia y apertura de canales con una mayor calidad de la señal. La creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones responde a estos propósitos; de acuerdo con el PEF 2016 le fue asignado un monto de 2 mil millones de pesos, mientras que al sector de comunicaciones y transportes se le otorgaron recursos del orden de 105 mil millones de pesos, lo que en conjunto representan el 2.3% del presupuesto global.

¿Estos cambios a lo largo de la historia publiadministrativista han estado exentos de críticas? Por supuesto que no. Tanto en el medio académico (Pardo y Cejudo, 2016) como el medio periodístico (Enfoque/Reforma, 2013), no se han dejado de externar cuestionamientos sobre todo al tamaño, diseño y funcionamiento de la administración pública federal. Críticas que van desde el crecimiento excesivo de órganos desconcentrados, al mal funcionamiento de dependencias y entidades. El caso más sonado sigue siendo Petróleos Mexicanos y el severo cuestionamiento de secretarías como la de la Función Pública en cuanto a razón de existencia. A ello, se suman críticas en cuanto a perfiles profesionales de determinados servidores públicos, mala distribución de los presupuestos, altos salarios concentrados en una sola franja de servidores públicos, y desafortunadamente la percepción de que hay una amplia corrupción. Esto obliga a seguir haciendo análisis serios en cuanto a saber si lo que se diseña, plasmado en la norma regularmente, corresponde a un proyecto serio de gobierno.

4. La agenda de los próximos años y posibles escenarios futuros

La agenda de un país como México, no puede estar desligada y ser omisa a los acontecimientos de carácter mundial tanto en lo que tiene que ver con los problemas, como con las tendencias y, por lo tanto, con la preparación de los gobiernos y administraciones públicas, para hacer frente a esos

desafíos. Esto sin duda alguna, tendrá un impacto y cambios en el rediseño de las estructuras burocráticas y por lo tanto *en la* norma que los regula. Basándonos en un par de documentos *Future of Government* (2013) de *Price Waterhouse Coopers*, y *Policy Challenges for the next 50 years* de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) podemos apuntar una serie de megatendencias a tomar en cuenta como escenarios probables para los próximos años.

Cuáles son algunas de esas megatendencias que señalan estos documentos en combinación con otras de carácter personal:

- Economías inestables y crisis fiscales recurrentes.
- Cambio climático (Acuerdo COP21, París 13/12/15).
- Necesidad de uso de fuentes alternas de energía.
- Transformaciones demográficas.
- Flujos migratorios masivos en todos los países del mundo.
- Cambios en la correlación de fuerzas económicas.
- Conflictos de carácter religioso.
- Fragmentación del poder⁶.
- Combate a la pobreza y desigualdad.⁷

Nos parece que para enfrentar estos desafíos, sin lugar a dudas, se tendrán que reconfigurar el diseño de las administraciones públicas, en el que dados los problemas, algunas dependencias y órganos des-concentrados adquirirán un papel más estratégico que otros. Aunado a los problemas de carácter estrictamente nacional que señalen la prioridad de algunas dependencias con relación a otras.

¿Hoy es importante el fenómeno de la globalización? Desde nuestro punto de vista sí. Posiblemente hace algunas décadas, precisamente cuando se creó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que hoy nos convoca la reflexión, no era tan importante este fenómeno de la mundialización. Hoy creemos que es imprescindible identificar y reconocer fenómenos como los antes listados, y más allá de la agenda local, que bien podría, dada la alternancia, tener tintes ideológicos partidistas de cualquier tipo, difícil distanciarse de esto que se ha llamado como mega-tendencias. Por el contrario, en marcha está también la firma de convenios, tratados, aunado a pertenecer a Organizaciones, Grupos, Bloques.

En resumen, ahora más que antes el entorno y el contexto cuenta, y quizá ahora más que antes. Y nos parece que es el elemento sustancial en la

⁶ Entiéndase que la concentración del poder (El Estado, la iglesia, las empresas, a nivel de países como Estados Unidos), como existía de forma tradicional, ya no existe como tal, se encuentra atomizado con la presencia de otros actores y países. Véase Naím, Moisés. *El fin del poder*. Ed. Debate, Madrid, España, 2014.

⁷ Este tema es aportación propia.

rediseño de las administraciones públicas y, por lo tanto, en las normas que las regulan.

Conclusiones

Algunas conclusiones que se pueden desprender de este documento, en el marco del 40 aniversario de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y las 54 reformas que ha tenido a lo largo de su historia, es que nos parece que se cuenta con un instrumento normativo sólido, que genera orden y coordinación y que obviamente está sujeto a cambios permanentes derivado de los cambios de gobierno y a los cambios en las agendas que tenga cada presidente. Aunado a lo que se señala en el último apartado, que los temas o megatendencias que se están registrando a nivel mundial no pueden ser soslayadas y, por lo tanto, también tienen un impacto en el diseño y quehacer administrativo.

Ahora bien, cabe la pregunta: ¿Es suficiente el buen diseño de una norma como la que nos ocupa? La respuesta es no. Adicionalmente al diseño, se tienen que considerar otras variables, una de ellas muy relevante es la gestión. De nada sirve tener una buena norma si no se opera correctamente y no se alcanzan los resultados y los objetivos planteados. Y en el plano de la gestión caben otros elementos para cumplir con el cometido, y esto va desde el personal (talento) con el que se cuente, los recursos económicos, el buen diseño e implementación de políticas públicas que cada una de las dependencias, en coordinación con el sector paraestatal genere, el poder de negociación que se ejerza con otros actores principalmente con los partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, tanto para la obtención de recursos económicos como para la legitimidad en las políticas públicas.

En fin, la lista puede ser muy larga, y cada elemento descrito da lugar al análisis en lo particular. Lo que sí es una realidad, es que en el marco de esto que se conoce como “capacidades institucionales”, se requiere que cada una de las partes involucradas funcionen como un reloj, con alta precisión, de ahí la importancia de contar con una burocracia profesional; de políticos que tengan responsabilidades administrativas pero que sepan sobre los temas; de una relación adecuada del Poder Ejecutivo con los otros poderes y los otros órdenes de gobierno en el marco de este nuevo federalismo. De una buena relación de los gobiernos y las administraciones públicas con los ciudadanos, pero también de ciudadanos comprometidos y proactivos en un esquema de “gobierno abierto”. Del buen funcionamiento de esquemas de gobernanza tanto a nivel nacional como internacional. En resumen de Buenos Gobiernos. ¿Qué tan lejos estamos del escenario descrito? Esta discusión mejor la dejamos para otro ensayo. Celebremos mejor el aniversario de una norma que cumple 40 años.

Bibliografía

Carrillo Castro, Alejandro (1987). "Algunas notas en torno a la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976" *Revista de Administración Pública*, (RAP), Nos. 71/72, julio diciembre, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2015). Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México.

Cosío Villegas, Daniel (1974). *El estilo personal de gobernar*, Ed. Joaquín Mortiz, México.

Diario Oficial de la Federación, "Reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", 29 de diciembre de 1976, 4 de enero de 1982, 29 de diciembre de 1982, 30 de diciembre de 1983, 21 de enero de 1985, 21 de febrero de 1992, 23 de diciembre de 1993, 28 de diciembre de 1994, 19 de diciembre de 1995, 15 de mayo de 1996, 24 de diciembre de 1996, 4 de diciembre de 1997, 11 de febrero de 1998, 4 de enero de 1999, 18 de mayo de 1999, 30 de noviembre del 2000, 13 de marzo del 2002, 25 de febrero del 2003, 10 de abril del 2003, 21 de mayo del 2003, 10 de junio del 2005, 8 de diciembre del 2005, 24 de abril del 2006, 4 de mayo del 2006, 2 de junio del 2006, 1° de octubre del 2007, 28 de noviembre del 2008, 17 de junio del 2009, 15 de diciembre del 2011, 9 de abril del 2012, 14 de junio del 2012, 27 de diciembre del 2012, 2 de enero del 2013, 2 de abril del 2013, 5 de diciembre del 2013, 26 de diciembre del 2013, 20 de mayo del 2014, 13 de junio del 2014, 14 de julio del 2014, 11 de agosto del 2014, 24 de diciembre del 2014, 27 de enero del 2015, 11 de febrero del 2015, 19 de marzo del 2015, 13 de mayo del 2015, 18 de diciembre del 2015, 30 de diciembre del 2015, 18 de julio del 2016, México.

Diario Oficial de la Federación, "Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación", 25 de junio de 2015, México.

Enfoque, Diario Reforma (2013). *Administración pública: caótica y obsoleta*, número 994, 9 de junio del 2013, México.

Guerrero, Omar (1987). "Las Secretarías de Estado y la Administración Interna en México". *Revista de Administración Pública* (RAP), Nos. 71/72, Ed. INAP, México.

Instituto Nacional de Administración Pública (1987). "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal". *Revista de Administración Pública* (RAP), Nos. 71/72, Julio-Diciembre, México.

Martínez Puón, Rafael (2011). "El péndulo del Estado. La vuelta a los fundamentos de su intervención". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 213, Ed. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. México.

Naím, Moisés (2014). *El fin del poder*. Ed. Debate, Madrid, España.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2015). *Policy Challenges for the next 50 years*. Ed. (OCDE), París, Francia.

- Pardo, María del Carmen (2009). *La modernización administrativa en México 1940-2006*. Ed. El Colegio de México, México, D.F.
- y Guillermo Cejudo (2016). “Tres décadas de Reformas Administrativas en México”. *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*. Ed. El Colegio de México, México.
- Parrado, Salvador (2002). *Sistemas Administrativos Comparados*. Ed. Tecnos, Madrid, España.
- Pichardo Pagaza, Ignacio (1985). *Introducción a la administración pública en México*. Ed. INAP, México.
- Poder Ejecutivo Federal (2016). “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”. *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio, México.
- Price Waterhouse Coopers (2013). *Future of Government*. Ed. Price Waterhouse Coopers, USA.
- Rives Sánchez Roberto (1984). *Elementos para un Análisis Histórico de la Administración Pública Federal en México 1821-1940*, Estudios Serie II, Administración Pública Mexicana, INAP, México.
- Rogozinski, Jaques (1993). *La privatización de empresas paraestatales*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Sánchez González, José Juan (1998). *Administración Pública y Reforma del Estado*. Ed. INAP, México.
- Secretaría de Gobernación (2015). “Manual de Organización General de la Secretaría de Gobernación”. *Diario Oficial de la Federación*, 25 de junio, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010-2015). *Cuenta de la Hacienda Pública de los años 2010 al 2015*, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2015). “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016”, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de noviembre, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2016). “Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal”. *Diario Oficial de la Federación*, 15 de agosto, México.

Direcciones electrónicas

- http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/003_comisiones/001_ordinarias/medio_ambiente/enlaces/e_organos_desconcentrados_de_semarnat
- <http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/conoce-la-se>
- <http://www.gob.mx/sre>
- http://www.normateca.sedesol.gob.mx/es/NORMATECA/Organos_Administrativos_Desconcentra
- http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/asignacion/asignacion/asignacion_index.html
- www.usp.funcionpublica.gob.mx/RUSP REGISTRO DE SERVIDORES PÚBLICOS DEL GOBIERNO FEDERAL



Revista de Administración Pública

INAP

Las leyes orgánicas de Administración Pública en el Estado contemporáneo. Reflexiones sobre el caso de Chile, España y México

Maximiliano García Guzmán*

Introducción

El estudio y la práctica de la Administración Pública es una labor compleja que implica reflexionar y operar en el mundo de las instituciones, los ciudadanos y los problemas públicos de manera simultánea. También son tareas permanentes en el sentido de que, al ser una creación humana, la actividad público-administrativa evoluciona en el tiempo y es perfectible en cuanto a los estándares de las diferentes épocas.

Esto se refleja, por ejemplo, en las corrientes de pensamiento que han explorado a la Administración Pública, pues han sido diversas y han estado influenciadas por diferentes sistemas conceptuales y metodológicos. En efecto, al principio se tenía el propósito de cimentar su base epistemológica y científica (Jean Bonnin, Ortiz de Zúñiga), así como su diferenciación con otras disciplinas (Woodrow Wilson); luego vino la búsqueda de su perfeccionamiento procedimental –puestos, jerarquías, archivos y recursos (Max Weber)–; posteriormente la consecución de la eficiencia y la reducción de su costo (Nueva Gestión Pública); y ahora los esfuerzos intelectuales se centran en su democratización y en la mejora de sus capacidades institucionales de respuesta a las necesidades colectivas (Luis F. Aguilar, Enrique Cabrero, Omar Guerrero, María del Carmen Pardo, Ricardo Uvalle).

Pero independientemente de las distintas fases históricas e, incluso, de las corrientes de pensamiento que han surgido, queda claro que la Administración Pública es una pieza clave en la vida pública, privada y

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México, donde es Profesor de Tiempo Completo y actualmente Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

social, pues se trata de un valor público y de un patrimonio institucional construido a lo largo de los siglos con objeto de hacer sólido y funcional el contrato social, es decir, el vínculo entre el Estado y la sociedad, y para ello, tiene como punto de partida su fundamentación en normas de derecho público que le definen estructura, competencias, jurisdicción, atribuciones, funciones y responsabilidades.

Por esta razón, las normas de organización de la estructura público-administrativa del Estado, que en el caso de México corresponde principalmente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son elementos fundamentales para enfrentar los diversos desafíos que plantea la sociedad actual, la cual se caracteriza por ser cada vez más participativa, consciente de sus derechos ciudadanos y reclamante del espacio público.

En consecuencia, el propósito de este artículo, que se inscribe en el marco del 40 aniversario de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de México que celebra el INAP con la edición de esta Revista, es argumentar la importancia de las normas de organización administrativa para el Estado contemporáneo, así como exponer las características centrales de su conformación en el caso nacional, el chileno y el español como puntos de referencia.

Para fines de exposición, el texto se organiza de la siguiente manera: 1) La Administración Pública como elemento formativo del Estado moderno; 2) Paradigma actual de la Administración Pública; 3) Fundamento democrático de las normas orgánicas de la Administración Pública; y 4) Normas orgánicas de la Administración Pública en Chile, España y México, y 5) Conclusiones.

1. La Administración Pública como elemento formativo del Estado moderno

El Estado es la forma de organización política más extendida entre las comunidades humanas, y en su proceso histórico de construcción, la formalización de la Administración Pública ha desempeñado un papel trascendental, pues al configurarse como un conjunto de instituciones que articulan los esfuerzos públicos para atender necesidades colectivas, fue un elemento clave en la separación entre el poder eclesiástico y el secular, así como en la protección a la propiedad privada y los derechos inalienables e imprescriptibles de igualdad, libertad, propiedad y seguridad que todo individuo tiene.

En efecto, en el periodo histórico conocido como la Edad Media, es decir, del siglo V al XV aproximadamente (Brom, 2006:85), las sociedades que existían en lo que hoy es el continente europeo se organizaban sobre la

base de una economía eminentemente agrícola de tipo local, y se regían por un cúmulo de normas morales y consuetudinarias que eran producto de la voluntad divina profesada por la iglesia. Asimismo, este mundo medieval se estructuraba por medio de una distribución descentralizada del poder, que formalmente residía en el emperador (Brom, 2006:87). Sin embargo, en los hechos este poder era limitado, ya que la institución que articulaba el ejercicio político era en realidad la Iglesia Católica, pues ésta imponía una cultura común para todas las demás escalas de poder. Es así como la política en la Edad Media se convierte en un aspecto más de la teología, pues los poderes se derivaban de Dios a través de la iglesia (Brom, 2006:88).

La figura del Estado moderno, por tanto, fue abriéndose camino paulatinamente en España, Inglaterra y Francia, aproximadamente desde el siglo XIII, cuando aparecen las primeras instituciones integradas por administradores profesionales, como los departamentos del tesoro y las cortes de justicia. A partir de entonces y hasta el siglo XVII, esta forma de organización política se generalizó en Europa; sin embargo, es importante no dar por hecho que la formación del Estado moderno fue un proceso lineal o ajeno a conflictos, por el contrario, cuando emerge, coexiste y compite con otros ordenamientos políticos, como los imperios y las ciudades-Estado.

La formación del Estado moderno se entiende entonces como un proceso de erosión de la inmunidad territorial de los señores feudales a favor del rey y sus funcionarios. El orden jurídico medieval –heterogéneo, sin leyes generales y basado en derechos particulares– entró en crisis y a partir del siglo XIII se observó la tendencia a crear un derecho general para los reinos –incluidas las leyes que regularon la actividad administrativa–, lo que consolidó el poder del monarca sobre la periferia. Al respecto, el derecho romano fue un factor que coadyuvó de manera destacada al surgimiento del Estado moderno, pues proporcionó principios e instituciones importantes para su justificación y juridificación, como lo es la defensa al derecho de propiedad, que era invocado recurrentemente por la burguesía y protegido por los monarcas para ganar su simpatía.

Con ello, se generó un conflicto de poder entre el Emperador y el Papa, y a partir del siglo XIV la Iglesia se enfrentó a los reinos nacionales que reclamaban para sí el poder político perdido, razón por la cual, la transformación del sistema medieval al Estado moderno fue lenta, y se dio como respuesta a importantes cambios sociales –pérdida de poder de los señores feudales– y económicos –incremento en las actividades no agrícolas, como las comerciales que dieron origen a la burguesía.

Además de lo anterior, en el surgimiento del Estado moderno influyó también un movimiento de carácter científico y cultural: el *Renacimiento*. En esta

etapa, que abarca fundamentalmente el siglo xv, surgieron propuestas novedosas relativas a la necesidad de transformar los mecanismos de gobierno y el ejercicio del poder, señalando que éste debía de estructurarse, centralizarse y asentarse sobre bases formales que dieran estabilidad a la administración de la vida colectiva (Brom, 2006:120). Teniendo como marco estas ideas, el rey se convirtió en la máxima autoridad y se crearon instituciones políticas, económicas, administrativas y militares cuyo objeto era que la nueva forma de organización estatal pudiera funcionar.¹ Expresado de otra forma, surgen las bases de la Administración Pública moderna, en la que destacan las siguientes instituciones (Guerrero, 1984:144-150):

- *Justicia*: La administración de justicia es considerada el objeto de la organización política y adquiere superioridad la Justicia Real. Se busca que sea única, universal y uniforme en su aplicación (surgen los parlamentos en Francia, las audiencias y cancillerías en España y la figura de los jueces de paz en Inglaterra).
- *Burocracia*: Se conformó paulatinamente una burocracia especializada y jerarquizada. Este personal se creó para estar al servicio exclusivo del monarca y de esa manera ejercer su acción de gobierno, por lo que fue necesario dotarlo de una formación especial y conocimientos prácticos. En su mayoría, estaba integrado por la nobleza y la burguesía letrada. La creación de una estructura de gobierno más compleja se debió a que gradualmente se fueron sumando instituciones representativas del pueblo (como la Cámara de los Comunes en Inglaterra) y en algunos casos también de las élites (como la Cámara de los Lores en Prusia, Holanda e Inglaterra). La burocracia representa la unificación del poder político, pues se forman instituciones y se norman y crean puestos públicos al servicio del Estado. Se logra de esta manera suprimir o reducir drásticamente a los antiguos poderes feudales, entre ellos el propio poder de la Iglesia. Por lo tanto, se desarrolla una burocracia que trabaja impersonalmente para el Estado.
- *Finanzas públicas*: Una de las tareas que más ocuparon la atención de los monarcas fue la búsqueda de su independencia económica, es decir, la autofinanciación. Para cumplir este cometido se crearon derechos exclusivos de las monarquías, como las propiedades de patrimonio real (propiedad de minas e impuestos como el que gravaba la acuñación de moneda), así como la facultad exclusiva de su recaudación a través de sistemas impositivos (como el cobro de gravámenes aduaneros). También se redactaron normas para el control de la entrada y la salida de los bienes. Todo este sistema de recaudación era dirigido por la burocracia como una

¹ El antecedente inmediato de esas instituciones es el Consejo Real de la Edad Media, compuesto por miembros elegidos por el soberano para ofrecerle su consejo, lo que obligó a que el rey eligiera personas cada vez más capacitadas y preparadas para que ocuparan los puestos públicos.

actividad especializada. Burocracia y capacidad financiera se retroalimentaron, pues la obtención y administración de recursos exigió personal dedicado por completo a estas tareas.

- *Ejército*: El ejército pasó de ser señorial a ser estatal, por lo que fue necesario crear una nueva forma de sostenimiento. El ejército comenzó a ser costeado por los fondos estatales y se estructuró para que adquiriera un carácter nacional, permanente y profesional. Su función era buscar la estabilidad interior del Estado y la hegemonía en el exterior, por lo que se encontraba al servicio exclusivo del monarca. En el sistema feudal la nobleza contaba con sus propios ejércitos para proteger a sus territorios y campesinos, en cambio, en el Estado moderno, éste defiende al territorio nacional y tiene como objetivo conseguir la paz y la seguridad de la población. De hecho, en los lugares donde existió una clase capitalista capaz de financiar la guerra (España, Francia e Inglaterra) y donde se crearon ejércitos permanentes, el Estado emergió con mayor fuerza.
- *Territorialidad*: A diferencia de las “marcas”, que representaban los límites en las fronteras de los imperios para evitar la invasión de los musulmanes y otros pueblos, y que estaban dirigidas por un jefe militar llamado marqués, el ordenamiento político del Estado moderno definió entidades geográficas y geopolíticas claramente definidas, pues parte de sus propósitos era ocupar un espacio físico determinado. Un territorio es el espacio físico dentro del cual se desarrollan las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados, sin este elemento no existe un ámbito de competencia donde se dé el ejercicio del poder político, sobre éste se ejerce una autoridad legítima, por esto los Estados modernos defienden su integridad territorial.

Con esta estructura institucional básica, el concepto feudal de lealtad fue reemplazado por el de autoridad y obediencia, propios de un Estado con poder centralizado en lo que se refiere a su gobierno y administración, que además, se estableció conforme a la idea de unidades territoriales, delimitadas, cada una con su propia burocracia, ejército y monarca absoluto (Guerrero, 1984:144-150).²

Es así como gradualmente se hace propicia la consolidación del Estado moderno como organización política y administrativa dominante durante los siglos XVI, XVII y XVIII, pues es durante este periodo que los reyes europeos fortalecieron el proceso de concentración de su poder y dominio, particularmente de las tierras que poseían. Así, los monarcas aprovecharon los conflictos que enfrentaban los señoríos tras la peste negra y las

² A raíz de ello, surge el concepto de Estado-nación, que no existía antes del siglo XVI. El Estado moderno surge, por tanto, con una base nacionalista, dado que la nación se somete a una forma de control centralizada, es decir, busca unidad y autoridad por medio del Estado y ya no de la Iglesia, la cual pasa a ser una organización voluntaria en razón de que la obediencia general de la población compete únicamente al poder político estatal.

guerras, y fueron apoyados en este proceso por la clase burguesa, quien deseaba desprenderse de los señores feudales en razón de que se veían perjudicados por la condición de vasallos de éstos y la dinámica de la economía feudal que los restringía en su proceso de acumulación.

Sin embargo, esta unión entre monarcas y la naciente clase burguesa tampoco estuvo exenta de conflictos, pues conforme transcurrieron los años (particularmente en el siglo XVIII) la figura omnipotente y omnipresente del rey en el espacio público y económico, comenzó a ser percibida como un obstáculo para el desarrollo de las actividades industriales y comerciales del mercado. Esta pugna creció en intensidad y derivó finalmente en el estallido de la Revolución Francesa (14 de julio de 1789), la cual dio paso a nuevas formas de organización política.

Una de las principales aportaciones de este levantamiento armado fue la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano*,³ expedida el 26 de agosto del mismo año y fundamentada en la teoría política de Jean-Jacques Rousseau, expresada principalmente en su obra *El contrato social*, publicada en 1762.

En este sentido, la Revolución Francesa fue de suma importancia porque modificó los rumbos del poder, sus reglas, procedimientos y formas gubernamentales. Asimismo, alteró la concepción del hombre, particularmente al enfatizar su condición de ciudadano. Surgió de esta forma un Estado que se sustentó en la norma jurídica (Estado de derecho) para la consecución del bien común y la defensa de las garantías individuales.

En adelante y hasta nuestros días, la idea de división de poderes y la creación de leyes e instituciones que regulen la vida colectiva ha sido la constante en el devenir de los Estados modernos, y desde luego, en su estabilidad ha jugado un papel clave la conformación de la Administración Pública, la cual también fue sujeta a reglas, principalmente orgánicas, que han definido sus responsabilidades en relación con los ciudadanos. Por ello, en la actualidad sigue siendo una tarea fundamental el contar con normas que la estructuren de manera eficiente y productiva en razón de sus capacidades públicas, como se explicará a continuación.

2. Paradigma actual de la Administración Pública

La complejidad de la realidad social desafía la operación cotidiana de la Administración Pública, lo que la coloca en el terreno de la incertidumbre de manera constante y no excepcional. Al respecto, se puede aludir al concepto de incertidumbre organizada e institucionalizada (Przeworski, 1995:311) para denotar la forma en que la Administración Pública –por

³ *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* puede consultarse en: <http://www.fmmeduacion.com.ar/Historia/Documentoshist/1789derechos.htm>

medio de sus instituciones, organizaciones, leyes, políticas y acciones—enfrenta condiciones imprevistas con capacidad heurística y pericia, derivadas principalmente de fenómenos democráticos.

La Administración Pública en este sentido no es inamovible pero sí regulable, pues se ubica en medio de dos esferas cuya macro-complejidad es difícilmente superable: el Estado y la sociedad. El Estado, como la suprema organización política, la influye e incluso condiciona por el ejercicio práctico del poder, que algunas veces ha sido monárquico y despótico y otras ha tendido más hacia un carácter democrático y abierto, pasando por los respectivos puntos intermedios que hay entre una y otra forma de organizar al Estado (Wilson, 1887:281, 286). La sociedad, por su parte, entendida como la comunidad compuesta por ciudadanos que se interrelacionan para la satisfacción de sus necesidades, también modifica a la Administración Pública con sus procesos de intercambio y convivencia, e incluso con sus expectativas públicas, a las cuales debe responder necesariamente para seguir siendo la institución legítimamente reconocida como el gobierno de la comunidad.

Tampoco la Administración Pública es estática, dado que sus formas de organización interna, estructuras, jerarquías, líneas de mando, prácticas formales e informales, y en suma toda la actividad humana —tanto racional como puramente valorativa— de su cuerpo burocrático y directivo, la someten a procesos intensos de reestructuración continua, que le facilitan o complejizan su capacidad de respuesta ante problemáticas concretas.

En este sentido, el concepto moderno de Administración Pública sirve para designar al conjunto de procedimientos, estructuras y formas sociales por medio de las cuales el Estado gestiona —administra— tanto bienes como servicios públicos, reglamenta la actividad económica privada y contribuye a través de la política económica al funcionamiento del mercado.

Derivado de esta concepción, las funciones del Estado, a través de la Administración Pública, son resumidas por Renate Mayntz (1994:55) de la siguiente forma:

1. Reglamentación de las relaciones entre una sociedad y su entorno; ello significa como mínimo aseguramiento de las fronteras del sistema frente al exterior (seguridad exterior) [...] pertenece a este punto todo el extenso ámbito de las relaciones internacionales;
2. Reglamentación de las relaciones entre los miembros del sistema, y ello tanto entre los individuos como entre los grupos (orden interno);
3. Aseguramiento de la capacidad de acción del sistema político-administrativo, sobre todo garantizando el abastecimiento de los recursos necesarios[...];
4. Prestaciones de abastecimiento y servicios[...], y

5. Conducción del desarrollo social hacia determinados objetivos; tales objetivos pueden ser, entre otros: integración nacional, igualdad social, construcción del socialismo, democratización, así como también crecimiento económico, mejora de la salud pública o elevación del nivel educativo.

Teniendo como marco estas funciones, la regulación orgánica de la Administración Pública es fundamental para que pueda cumplir satisfactoriamente su propósito, sobre todo ante un contexto donde la sociedad civil cada vez cobra mayor importancia en el espacio de lo público. En efecto, hoy en día el ciudadano se reconoce plenamente como titular de derechos que le son garantizados por el Estado, que están reconocidos en la Constitución y que en buena medida ejercita en el ámbito institucional de la Administración Pública al hacer uso de los bienes y servicios que ésta protege y ofrece.

Es por ello que la Administración Pública, para ser receptiva a las expectativas de los ciudadanos, ha tenido que desarrollar una serie de reformas estructurales y de procedimiento que demandan un cambio en las organizaciones públicas y que han dado lugar a procesos de modernización que pueden resumirse de la siguiente forma:

- Profesionalización de los servidores públicos, lo que supone una formación específica y especializada en funciones de administración, gestión y atención al público;
- Descentralización, con el establecimiento de unidades administrativas que disponen de un cierto nivel de autonomía para su funcionamiento y organización interna, y que posteriormente son evaluadas en función de los resultados. La descentralización produce nuevos centros de decisión política y la aparición de niveles administrativos con capacidad de administrar y de gestionar recursos propios;
- Disminución de reglamentaciones y normativas con el propósito de aumentar la eficacia y la capacidad de resolución de problemas, y
- Implantación de un sistema de responsabilidad, compartida en la consecución de los objetivos previstos. Ello implica el establecimiento de nuevas formas de relación y de comunicación, como ocurre con políticas de transparencia y rendición de cuentas.

Estas bases tuvieron como expresión procedimental los cambios estructurales en la organización de la Administración Pública y la delimitación de sus atribuciones en relación con el libre ejercicio de los derechos individuales (Gómez, 1996:88), de hecho, han tenido tanta fuerza que en los casos de Chile y de España –que se expondrán más adelante–, se integraron explícitamente todos esos elementos en sus respectivas leyes orgánicas, cuestión que no se ubica en el caso de México.

3. Fundamento democrático de las normas orgánicas de la Administración Pública

Hayek (2007:105) señala que el concepto Estado de derecho engloba dos principios generales: primero, que el Estado está sometido en sus acciones a normas fijas y conocidas de antemano, y segundo, que esas normas permiten prever con suficiente certidumbre cómo usará la autoridad en cada circunstancia sus poderes coercitivos, lo que facilita disponer de los asuntos individuales sobre la base de ese conocimiento. Esta última idea puede ser especialmente aplicable para las leyes que estructuran el aparato administrativo, pues es justo a través de ellas que el Estado define las formas y alcances que tendrá su actividad, así como las responsabilidades públicas que deberán cumplir las instituciones administrativas en el ejercicio de sus funciones.

Por tanto, las normas orgánicas de la Administración Pública se conciben no como fines en sí mismas, sino como medios que permiten a los ciudadanos satisfacer sus diversas aspiraciones sobre la base de la certidumbre en sus intercambios con lo público y lo privado.

La Administración Pública y sus leyes orgánicas no se consumen pues en la edificación de un sistema jurídico, únicamente es su expresión formal, por lo que es necesario materializarlo a través del funcionamiento efectivo de las instituciones. En consecuencia, la perspectiva de las normas orgánicas de la Administración Pública debe favorecer que ésta se aparte de criterios que la hagan totalitaria, opaca, centralizada, vertical y burocrática (Uvalle, 2003:249-250). *Totalitaria* cuando atiende de la misma manera problemas distintos, planifica en torno a “objetivos compartidos” en detrimento de los impulsos individuales y gesta aparentes “acuerdos” que más bien corresponden a prácticas de imposición y sometimiento. *Opaca* cuando no se conoce de forma clara aquello que realiza, no pueden exigirse respuestas y explicaciones sobre los resultados obtenidos con el uso de los recursos públicos, y por tanto, no hay castigos o sanciones para aquellos que no actúan conforme a derecho. *Centralizada* cuando lo comunitario y lo local no son factores políticos de relevancia en la toma de decisiones, y las energías de ciertos grupos son repelidas e incluso aminoradas por temor a la pérdida de control. *Vertical* cuando las opciones son impuestas, la decisión pública está previamente definida y el ciudadano es más una categoría discursiva que empírica; es decir, cuando la figura del súbdito sigue presente de forma velada en el manejo de los asuntos públicos por parte de la autoridad. *Burocrática* cuando se centra más en cumplir un cúmulo de procedimientos administrativos –muchas veces engorrosos y carentes de articulación– en lugar de trabajar por objetivos y resultados (Peters, 2005:585-598).

Contrario a ello, las normas orgánicas de la Administración Pública deben adaptarse a los nuevos tiempos mediante el reconocimiento de actores

gubernamentales y no gubernamentales; el ejercicio de controles cada vez más horizontales y no jerárquicos; el cumplimiento de metas colectivas vía la interacción entre los diversos sectores y grupos; una nueva forma de gobernar, administrar y gestionar lo colectivo; exigir responsabilidades a los políticos y a los funcionarios; proporcionar información confiable —es decir, distante de asimetrías y maximización de ventajas a cargo de políticos y burocracia—; y cumplimiento prudente y responsable de los deberes públicos (Uvalle, 2000:273-281).

Es para cumplir con esos objetivos que la Administración Pública debe favorecer con sus leyes orgánicas la articulación de instituciones que procesen el ejercicio del poder con base en agendas, reglas, tiempos, jurisdicciones y responsabilidades (Ayala, 1999:25-54; 2000:31-62), de ahí que su funcionamiento eficaz se encuentre referido a la vigilancia, la autocontención y la calidad del poder frente a presiones que buscan dirigirla hacia modelos centralizados y de relaciones verticales.

En este sentido, las leyes orgánicas de la Administración Pública se convierten en insumos clave para fundamentar un orden democrático que genere valor público a través de la actividad del conjunto de órganos que para ello crea. Cuando estas condiciones normativas son trasgredidas, se ponen en riesgo las garantías de libertad e igualdad y se favorece la masificación, la homogeneidad y la verticalidad en la actuación de las estructuras gubernamentales.

Actualmente, las instituciones públicas están en un proceso de definición de renovadas formas de organización e interacción, las cuales buscan partir de la construcción de un andamiaje democrático estable que pueda sostener los bríos de la sociedad moderna. Dicho de otro modo, están situándose cada vez más frente a la necesidad de avanzar en el terreno de los hechos —y ya no sólo en el del discurso— hacia formas de gobierno propias de la nueva gobernanza, y para ello, resulta indispensable contar con normas orgánicas de la Administración Pública de vanguardia y con amplia capacidad de adaptación frente a lo vorágine de transformaciones que supone el mundo de nuestro días.

Esta cuestión plantea varios retos, como el de hacer de las instituciones de la Administración Pública espacios sensibles y receptivos a las peticiones legítimas de la ciudadanía, el que tengan la capacidad de estructurarlas de forma metódica con el objeto de crear los problemas públicos y con base en ello plantearles una solución, y también que la sociedad, sus grupos y en particular los ciudadanos interioricen sus responsabilidades cívicas, entre las que destaca el que sepan qué pedir (solicitar aquello que efectivamente toque al gobierno atender y pueda hacerlo con sus recursos), a quién pedirlo (conocer el cúmulo de instituciones existentes y ubicar cuál de ellas es la responsable), y cuándo pedirlo (identificar el contexto

oportuno para plantear sus necesidades). Al respecto, cabe señalar que es precisamente el contenido de las leyes orgánicas de la Administración Pública las que brindan respuestas e información orientadora en esas interrogantes.

En suma, la Administración Pública y sus leyes orgánicas están frente a la necesidad de trascender de los enfoques puramente procedimentales –que sin duda abarcan parte de su campo de estudio y de su actividad cotidiana, pero no lo agotan–, y así conectarse estratégicamente con una visión sustantiva que requiere de mayor profundización, reflexión y argumentación en torno a los problemas públicos de alta complejidad como la pobreza, la desigualdad, la modificación estructural del medio ambiente, entre otros. Y es que la Administración Pública como institución moderna “se enlaza con los proyectos de la vida colectiva [...] porque sus atribuciones se extienden a todas las partes de la vida comunitaria, entendida como la vida de los espacios públicos” (Uvalle, 2009:75). Es por ello, que “lo público de la administración pública es el nuevo perfil que la define como la institución más cercana a la sociedad y, por lo tanto, responsable de atender sus requerimientos y problemas” (Uvalle, 2009:83).

4. Normas orgánicas de la Administración Pública en Chile, España y México

En las secciones previas se ha argumentado sobre el valor de la Administración Pública como una institución propia del Estado moderno, su trascendencia en la época actual y el sentido y retos de sus normas orgánicas en un contexto caracterizado por una intensificación de los procesos de democratización del espacio público.

Corresponde entonces explorar en este apartado qué tanto se acerca el contenido vigente de la ley mexicana a las prescripciones señaladas, pero no de una manera endógena, sino con una mirada comparativa donde se han considerado dos normas adicionales, las cuales fueron elegidas por una cuestión de tradición normativa compartida e incluso vinculación geopolítica, pero que al mismo tiempo provienen de estructuras de gobierno diferentes entre sí (y también distintas a la de México): España, que es una monarquía parlamentaria –lo cual destaca en Iberoamérica dado que en este espacio predomina el régimen presidencial– y Chile, que no se organiza en una federación sino que es un Estado unitario –a diferencia de la gran extensión territorial que abarcan las repúblicas federales americanas.

Al respecto, se presenta un cuadro donde se proponen los criterios comparativos y se brinda la información necesaria para ubicar las particularidades de cada caso:

Cuadro 1.
Comparativo de leyes orgánicas de la Administración Pública de Chile, España y México

criterio/País	Chile	España	México
Nombre de la ley	Ley Nº 18.575 Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado de Chile.	Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Fecha de publicación	5 de diciembre de 1986	2 de octubre del 2015	29 de diciembre de 1976
Forma de gobierno	Estado unitario y república democrática.	Monarquía parlamentaria	República democrática, representativa y federal
Objetivo de la Administración Pública	La Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente, y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal.	Las Administraciones Públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho.	NO LO ESTABLECE
Principios de la Administración Pública	La Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas, y garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica, en conformidad con la Constitución Política y las leyes.	La Administración Pública deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios: a) Servicio efectivo a los ciudadanos; b) Simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos; c) Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa; d) Racionalización y agilidad de los procedimientos administrativos y de las actividades materiales de gestión; e) Buena fe, confianza legítima y lealtad institucional; f) Responsabilidad por la gestión pública; g) Planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas;	

Criterio/País	Chile	España	México
Principios de la Administración Pública	<p>La Administración del Estado deberá observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad, transparencia y publicidad administrativas, y garantizará la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos, respetando el derecho de las personas para realizar cualquier actividad económica, en conformidad con la Constitución Política y las leyes.</p>	<p>h) Eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados; i) Economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales; j) Eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, y k) Cooperación, colaboración y coordinación entre las Administraciones Públicas.</p>	NO LO ESTABLECE
Integración de la Administración Pública	<p>El Presidente de la República ejerce el gobierno y la administración del Estado con la colaboración de los órganos que establezcan la Constitución y las leyes. La Administración del Estado estará constituida por los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, incluidos la Contraloría General de la República, el Banco Central, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Orden y Seguridad pública, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades y las empresas públicas creadas por ley.</p>	<p>El sector público comprende:</p> <p>a) La Administración General del Estado; b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas; c) Las Entidades que integran la Administración Local, y d) El sector público institucional.</p>	<p>La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada.</p> <p>Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.</p>
	<p>Los contratos administrativos se celebrarán previa propuesta pública, en conformidad a la ley. El procedimiento concursal se regirá por los principios de libre concurrencia de los oferentes al llamado administrativo y de igualdad ante las bases que rigen el contrato.</p> <p>La licitación privada procederá, en su caso, previa resolución fundada que así lo disponga, salvo que por la naturaleza de la negociación corresponda acudir al trato directo.</p>		

Criterio/País	Chile	España	México
Contratos	<p>Los contratos administrativos se celebrarán previa propuesta pública, en conformidad a la ley. El procedimiento concursal se regirá por los principios de libre concurrencia de los oferentes al llamado administrativo y de igualdad ante las bases que rigen el contrato.</p> <p>La licitación privada procederá, en su caso, previa resolución fundada que así lo disponga, salvo que por la naturaleza de la negociación corresponda acudir al trato directo.</p>	<p>No se aborda en una sola sección de la ley, pero en términos generales se expresa en el preámbulo que "Se incorpora al contenido de la Ley la regulación de los medios propios y servicios técnicos de la Administración, de acuerdo con lo que en la actualidad se establece en la normativa de contratos del sector público. Como novedad, la creación de un medio propio o su declaración como tal deberá ir precedida de una justificación, por medio de una memoria de la intervención general, de que la entidad resulta sostenible y eficaz, de acuerdo con los criterios de rentabilidad económica, y que resulta una opción más eficiente que la contratación pública para disponer del servicio o suministro cuya provisión le corresponda, o que concurren otras razones excepcionales que justifican su existencia, como la seguridad pública o la urgencia en la necesidad del servicio".</p>	NO LO ESTABLECE
Régimen de los servidores públicos	<p>El personal de la Administración del Estado se regirá por las normas estatutarias que establezca la ley, en las cuales se regulará el ingreso, los deberes y derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones.</p> <p>Todas las personas que cumplan con los requisitos correspondientes tendrán el derecho de postular en igualdad de condiciones a los empleos de la Administración del Estado.</p>	<p>No es un tema que se aborde expresamente en la ley, aunque genéricamente señala que es potestad de los ministros "q) Proponer y ejecutar, en el ámbito de su competencia, los Planes de Empleo del Departamento y de los organismos públicos de él dependientes. r) Modificar las Relaciones de Puestos de Trabajo en los casos en que esa competencia esté delegada en el propio departamento o proponer al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas las que sean de competencia de este último".</p>	NO LO ESTABLECE
Titulares de los órganos de la Administración Pública	<p>Los Ministros de Estado, en su calidad de colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República, tendrán la responsabilidad de la conducción de sus respectivos Ministerios, en conformidad con las políticas e instrucciones que aquél imparta. El Presidente de la República podrá encomendar a uno o más Ministros la coordinación de la labor que corresponde a los Secretarios de Estado y las relaciones del Gobierno con el Congreso Nacional.</p>	<p>No se encuentra definida en una sola sección de la ley, pero en el preámbulo expresa "Se integran en esta Ley funciones de los Ministros que, hasta ahora, estaban dispersas en otras normas o que eran inherentes al ejercicio de ciertas funciones, como celebrar en el ámbito de su competencia, contratos y convenios; autorizar las modificaciones presupuestarias; decidir la representación del Ministerio en los órganos colegiados o grupos de trabajo; rendir la cuenta del departamento ante el Tribunal de Cuentas; y resolver los recursos administrativos presentados ante los órganos superiores y directivos del Departamento.</p>	<p>Los titulares de las Secretarías de Estado ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República. Cada Secretaría de Estado formulará, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del Presidente de la República.</p>

Criterio/País	Chile	España	México
Organigrama	<p>En cada Ministerio habrá una o más Subsecretarías, cuyos jefes superiores serán los Subsecretarios, quienes tendrán el carácter de colaboradores inmediatos de los Ministros. Les corresponderá coordinar la acción de los órganos y servicios públicos del sector, actuar como ministros de fe, ejercer la administración interna del Ministerio y cumplir las demás funciones que les señale la ley.</p>	<p>En la organización central son órganos superiores y órganos directivos:</p> <p>a) Órganos superiores: 1.º Los Ministros. 2.º Los Secretarios de Estado.</p> <p>b) Órganos directivos: 1.º Los Subsecretarios y Secretarios generales. 2.º Los Secretarios generales técnicos y Directores generales. 3.º Los Subdirectores generales.</p>	<p>Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.</p>
Inclusión de sector central y no central	<p>Los servicios públicos serán centralizados o descentralizados. Los servicios centralizados actuarán bajo la personalidad jurídica y con los bienes y recursos del Fisco y estarán sometidos a la dependencia del Presidente de la República, a través del Ministerio correspondiente. Los servicios descentralizados actuarán con la personalidad jurídica y el patrimonio propios que la ley les asigne y estarán sometidos a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio respectivo. La descentralización podrá ser funcional o territorial.</p>	<p>Composición del sector central:</p> <p>a) La Administración General del Estado; b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas; c) Las Entidades que integran la Administración Local, y d) El sector público institucional.</p> <p>Composición del sector público institucional estatal:</p> <p>a) Los organismos públicos vinculados o dependientes de la Administración General del Estado, los cuales se clasifican en: 1.º Organismos autónomos. 2.º Entidades Públicas Empresariales. b) Las autoridades administrativas independientes; c) Las sociedades mercantiles estatales; d) Los consorcios; e) Las fundaciones del sector público; f) Los fondos sin personalidad jurídica, y g) Las universidades públicas no transferidas.</p>	<p>La Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal. Además, la Administración Pública Centralizada contará con Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, con personalidad jurídica propia y autonomía técnica y de gestión.</p>

Criterio/País	Chile	España	México
Especificación de instituciones centrales	NO LO ESTABLECE	<p>La organización de la Administración General del Estado responde a los principios de división funcional en Departamentos ministeriales y de gestión territorial integrada en Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas, salvo las excepciones previstas por esta Ley.</p> <p>La Administración General del Estado comprende:</p> <p>a) La Organización Central, que integra los Ministerios y los servicios comunes;</p> <p>b) La Organización Territorial, y</p> <p>c) La Administración General del Estado en el exterior.</p>	<p>Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Secretaría de Gobernación; - Secretaría de Relaciones Exteriores; - Secretaría de la Defensa Nacional; - Secretaría de Marina; - Secretaría de Hacienda y Crédito Público; - Secretaría de Desarrollo Social; - Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; - Secretaría de Energía; - Secretaría de Economía; - Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; - Secretaría de Comunicaciones y Transportes; - Secretaría de la Función Pública; - Secretaría de Educación Pública; - Secretaría de Salud; - Secretaría del Trabajo y Previsión Social; - Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; - Secretaría de Cultura; - Secretaría de Turismo, y - Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Criterio/País	Chile	España	México
<p>Ética, control y vigilancia del servicio público</p>	<p>Las autoridades de la Administración del Estado, cualquiera que sea la denominación con que las designen la Constitución y las leyes, y los funcionarios de la Administración Pública, sean de planta o a contrata, deberán dar estricto cumplimiento al principio de la probidad administrativa. El principio de la probidad administrativa consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular. Su inobservancia acarreará las</p>	<p>No se aborda de manera concentrada, más bien se incluyen elementos de control, supervisión y vigilancia en los tipos de instrumentos jurídicos que firman las instituciones. Sin embargo, si se señala en el preámbulo que "Las Administraciones Públicas, lejos de constituir un obstáculo para la vida de los ciudadanos y las empresas, deben facilitar la libertad individual y el desenvolvimiento de la iniciativa personal y empresarial. Para ello, es imprescindible establecer un marco normativo que impida la creación de órganos o entidades innecesarios o redundantes, y asegure la eficacia y eficiencia de los entes públicos, ejerciendo sobre ellos una supervisión continua que permita evaluar el cumplimiento de los objetivos que justificaron su creación, y cuestionar su mantenimiento cuando aquellos se hayan agotado o exista otra forma más eficiente de alcanzarlos".</p>	<p>Los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de sus áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, serán responsables de mantener el control interno de la dependencia o entidad a la que se encuentren adscritos. Asimismo, tendrán como función apoyar la política de control interno y la toma de decisiones relativas al cumplimiento de los objetivos y políticas institucionales, así como al óptimo desempeño de servidores públicos y órganos, a la modernización continua y desarrollo eficiente de la gestión administrativa y al correcto manejo de los recursos públicos.</p> <p>Las unidades encargadas de la función de auditoría de la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema Nacional de Fiscalización e incorporarán en su ejercicio las normas técnicas y códigos de ética, de conformidad con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y las mejores prácticas que considere el referido sistema.</p>

Criterio/País	Chile	España	México
Apertura en la gestión	El Estado reconoce a las personas el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones.	Si bien no se menciona explícitamente el valor de la participación ciudadana, alude en diferentes secciones a la forma de vinculación entre autoridad y ciudadano en un plano horizontal, por ejemplo, señala que "Los órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas en que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como aquellos compuestos por representaciones de distintas Administraciones Públicas, cuenten o no con participación de organizaciones representativas de intereses sociales, podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento".	Las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes orgánicas de los tres países.

Como se observa, existen similitudes en el contenido de las tres leyes. De hecho, la definición de los criterios de comparación obedeció precisamente a que reflejaran elementos que pudieran ubicarse con claridad en al menos dos de las normas examinadas. Sin embargo, quizá en razón de que se trata de un ley muy reciente, es importante destacar el caso de España, pues si bien el cuadro muestra que cumple en general con todos los rubros, en realidad se trata de la reglamentación más extensa y detallada, pues contiene disposiciones sobre un conjunto de materias que no se encuentran en los otros dos casos, como:

- Administración electrónica.
- Agencias estatales.
- Boletín Oficial del Estado.
- Consejos consultivos.
- Delegación detallada de atribuciones.
- Encomienda de gestión.
- Firma electrónica.
- Fundaciones estatales.
- Garantías.
- Iniciativa legislativa.
- Organismos autónomos.
- Órganos colegiados.
- Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- Patrimonio Nacional.
- Presupuestos Generales del Estado.
- Procedimiento administrativo.
- Procedimiento concursal.
- Procedimiento sancionador.
- Publicidad institucional.
- Responsabilidad Civil de la Administración.
- Subvenciones.

De esta lista llama la atención, por ejemplo, el espacio que España dedica a las cuestiones electrónicas y digitales, así como a la colegialidad y coordinación en el trabajo de las instituciones y los consecuentes procedimientos que desarrollan.

Respecto al caso de Chile, es importante resaltar que gran parte del contenido de su ley se refiere a cuestiones procedimentales y no tanto a la organización del cuerpo administrativo, pues, al igual que España, no se señala en específico cuáles son sus ministerios o secretarías centrales, como sí ocurre en el caso de México, pero en cambio enfatizan la definición de las adquisiciones, del ingreso y permanencia en el servicio público, la firma de contratos, la imposición de sanciones, la ética, etc.

En el caso de nuestra ley orgánica, en efecto, se dedica amplio espacio a establecer claramente el ámbito de competencia de cada una de las dependencias que integran la administración central, lo que permite ubicar con precisión los órganos y su funcionamiento dentro del cuerpo administrativo y, a diferencia de las reglamentaciones de Chile y España, las materias procesales están detalladas en otras normas, como en las leyes de adquisiciones, de obras públicas, de servicio civil, de responsabilidades, de procedimiento administrativo, etc.

Conclusiones

El cuarenta aniversario de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mexicana representa, sin duda, un momento oportuno para hacer un balance de su proceso evolutivo, pero más importante aún, de las condiciones en las que responde al contexto actual y las capacidades con que está dotada para hacer frente al futuro.

En este sentido, resultó un ejercicio ilustrativo el realizar un esbozo de comparación entre leyes análogos, de cuyo examen se vislumbra la necesidad de avanzar a un siguiente grado de detalle en la norma orgánica de México, pues resultaría productivo incluir ahí las ventajas que hoy día supone el uso de la tecnología, pero más importante aún, convendría también establecer con claridad el sentido y los principios que deben guiar a la Administración Pública como depositaria de los medios de gestión democrática de la vida colectiva y su apertura a la participación ciudadana (fundamentos que se expusieron en las secciones previas), lo cual sí se ubica con todo detalle en el caso de España y de Chile, pero no en el de nuestro país.

Asimismo, sería fundamental que la estructura de la ley orgánica de México no se limite sólo a mencionar las instituciones que integran el cuerpo administrativo y sus respectivas atribuciones, sino que también es importante definir reglas generales de conducta aplicables a todas sus

instituciones, así como su vinculación vertical, horizontal y transversal. Asimismo, aquí haciendo alusión al caso de España, resultaría interesante plantear, al menos en el terreno del debate, que se incluyan reglas claras para la creación de nuevos órganos, evitando así la aparición indiscriminada de organizaciones que en muchas ocasiones no logran justificar su valor y trascendencia pública.

En suma, el contexto actual plantea retos considerables para la Administración Pública y su expresión normativa, pues deben responder a un contexto caracterizado por: 1) multiplicidad de actores e intereses; 2) la existencia de tiempos establecidos ya no sólo en el aspecto procedimental, sino también por factores coyunturales y políticos, y 3) por agendas, recursos limitados y exigencias crecientes de calidad, transparencia, profesionalización y responsabilidad en su actuación frente a la ciudadanía. Estos tres elementos dan luz sobre aquello que deben tener en cuenta las leyes que estructuran al aparato administrativo y que se sitúan en temas como “la democratización, el trabajo con redes, la gestión eficiente y de calidad, la relación principal-agente, la implementación de capacidades públicas” (Uvalle, 2009:84).

Así, las normas orgánicas deben configurar a la Administración Pública como un conjunto de instituciones que son asertivas al trabajo abierto, horizontal, flexible, diáfano y responsable frente a la ciudadanía. De esta manera es como se perfila el camino hacia la recuperación y fortalecimiento del sentido público y democrático del gobierno y su administración, dado que se genera una relación de corresponsabilidad entre Estado y sociedad por medio de instituciones abiertas y de las políticas que llevan a cabo, de ahí parte la necesidad de repensar a la Administración Pública y las normas orgánicas que le dan sustento en términos de la complejidad actual.

Fuentes de información

- Ayala, José (1999), *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- (2000), *Fundamentos institucionales del mercado*, Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Brom, Juan (2006), *Esbozo de Historia Universal*, Grijalbo, México.
- Gómez, Carlos (1996), “La receptividad en las Administraciones Públicas”, en *Revista de Gestión Pública y Privada*, número 1, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Guerrero, Omar (1984), *Las ciencias de la administración en el Estado absolutista*, Fontamara, México.
- Hayek, Friedrich (2007), *Camino de Servidumbre*, Alianza Editorial, Madrid.

- Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, consultada en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-10566&a=a&orden=conte# analisis> (último acceso: 21 de octubre del 2016).
- Ley N° 18.575 Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado de Chile, consultada en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=191865&idVersion=2001-11-17> (último acceso: 21 de octubre del 2016).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm> (último acceso: 21 de octubre del 2016).
- Mayntz, Renate (1994), *Sociología de la Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid.
- Peters, Guy (2005), “Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?”, en *Revista Foro Internacional*, vol. XLV, octubre-diciembre, El Colegio de México, México.
- Przeworski, Adam (1995), *Democracia y mercado*, Cambridge University Press, Madrid.
- Uvalle, Ricardo (2000), “Espacio público, misión del Estado y gestión pública”, en *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, año 7, núm. 1, enero-abril, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- (2003), “La recuperación conceptual y metodológica de la Administración Pública”, en *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, número 33, septiembre-diciembre, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- (2009), “Condiciones, procesos y tendencias de la Administración Pública contemporánea”, en *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, año 16, número 49, enero-abril, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- Wilson, Woodrow [1887] (1980), “El estudio de la Administración”, en *Revista de Administración Pública (RAP)*, edición conmemorativa del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, México.



Revista de Administración Pública

INAP

Contexto y contenido de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (1978-2016)*

Eduardo Castellanos Hernández**

1. Introducción

Hace cuarenta años fue aprobada por ambas cámaras del Congreso de la Unión y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) de 29 de diciembre de 1976 la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en vigor; que como todas las leyes orgánicas regula la estructura y funcionamiento de los poderes, órganos, organismos, dependencias o entidades a cuyo ordenamiento están dirigidas¹. El artículo primero de la

* El INAP agradece al Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, la presente contribución resultado de nuestra colaboración interinstitucional.

** Licenciado en Derecho (UNAM); Maestro en Administración de Empresas (Universidad Autónoma del Estado de México); Doctorado en Estudios Políticos en la Universidad de París. Se ha desempeñado como servidor público en los órdenes de gobierno municipal estatal y federal, y en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Es autor de varios libros y ha participado con contribuciones en otros tantos libros colectivos y en revistas académicas. Investigador Nacional, Nivel I. Miembro del Registro CONACYT de Evaluadores Acreditados. Área 5, Sociales y Económicas. Investigador Visitante del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y del Centro de Estudios e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados. Profesor de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del Instituto Nacional de Administración Pública y de la Facultad de Derecho de la Universidad Insurgentes, Plantel Viaducto.

¹ No en todos los casos, desde luego, es a través de una ley orgánica como son reguladas la estructura y el funcionamiento de dichos entes públicos, en ocasiones es a través de una ley reglamentaria u otra o incluso de un decreto administrativo; por ejemplo, el órgano constitucional autónomo Instituto Nacional Electoral está regulado por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y su antecesor el Instituto Federal Electoral por los dos anteriores códigos federales electorales, en tanto que el organismo descentralizado Colegio de Bachilleres lo está por el decreto administrativo de su creación. Aunque los tres poderes de nuestra Unión Federal están regulados por sus respectivas leyes orgánicas, también es a través de leyes orgánicas como están regulados los tribunales agrarios, administrativos y militares; las universidades públicas autónomas; Armada de México, Ejército y Fuerzas Armadas; la Procuraduría General de la República; el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; bancos y organismos financieros; la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, etc.

LOAPF señala como su objeto establecer las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

Nos acercamos entonces a una conmemoración oportuna para dirigir la mirada sobre los ordenamientos que antecedieron a esta Ley y su objeto mismo, así como a la evolución de la Ley Orgánica vigente a través de sus reformas, mismas que sin duda alguna dan cuenta del entorno nacional e internacional en que se han conducido durante este periodo los sucesivos gobiernos federales y sus respectivas administraciones públicas.

Pero que da la oportunidad, también, para detenerse a reflexionar sobre la relación que tiene la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con su entorno normativo inmediato, en primer lugar, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, puesto que la Administración Pública Federal (APF) no es un ente autónomo e independiente del resto del gobierno de la República y habrá numerosas reformas a la Constitución y a otras leyes federales que sin duda alguna impactan en el contenido de la Ley que ahora nos ocupa.

Es por ello, que el estudio de las iniciativas promovidas por los respectivos titulares del Ejecutivo Federal² enviadas al Congreso de la Unión para su discusión y eventual aprobación, así como de los debates legislativos que dichas reformas originaron, no pueden dejar de tener importancia en el análisis.

De igual manera, los criterios jurisprudenciales que hubiesen podido surgir durante este largo periodo respecto de los términos de su aplicación, particularmente en su relación de colaboración y coordinación con los demás poderes y órdenes de gobierno en nuestro sistema federal, deben ser materia de nuestro conocimiento y análisis, a efecto de tener una visión integral de la aplicación y alcances normativos de esta Ley Orgánica, como sucede en el caso de cualquier otro ordenamiento normativo.

Mi propósito es dejar claro que esta Ley como cualquier otra no puede estar ajena, ni en su origen ni en su evolución, a los diferentes contextos a que ya me he referido y de los que brevemente daré cuenta así como a otros más.

2. El contexto de gobierno

El sistema político de un país comprende los sistemas de gobierno, los sistemas electorales y los sistemas de partidos políticos. Los sistemas de gobierno contemporáneos corresponden, a su vez, a los diseños

² Durante este periodo han ocupado la Presidencia de la República: José López Portillo (1976-1982), Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), Vicente Fox Quesada (2000-2006), Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012) y Enrique Peña Nieto (2012-2018).

tradicionales del parlamentarismo y del presidencialismo, a los cuales se agrega el semipresidencialismo o semiparlamentarismo —sistema oscilatorio entre los rasgos más característicos de uno y otro—, que incluso ya hemos conocido en México. Desde luego, que no hay en el mundo dos sistemas de gobierno iguales y cada país conoce la evolución y transformación del propio.

Para efecto de nuestro análisis, el primer dato duro a tomar en cuenta es el modelo constitucional de gobierno previsto en la *Constitución General de la República*, es decir, el modelo presidencial, mismo que requiere a su vez de una observación detenida para sacar conclusiones respecto de su relación con la Administración Pública Federal (APF), no sólo para efecto de la natural relación de subordinación de la APF frente al Ejecutivo sino igualmente de las funciones de supervisión, vigilancia y colaboración que en el funcionamiento de la misma tiene el Poder Legislativo Federal.

La teoría constitucional ha clasificado de diversas maneras las diferentes modalidades que la adaptación del modelo presidencial americano —considerado éste como el ejemplo de un presidencialismo puro y equilibrado—, ha tenido en las constituciones latinoamericanas. Jorge Carpizo, por ejemplo, habla de presidencialismo puro, de presidencialismo predominante, de presidencialismo atemperado, con matices parlamentarios y de presidencialismo parlamentarizado —desde la perspectiva de la norma constitucional—, así como de presidencialismo hegemónico, equilibrado o débil, desde la perspectiva de la realidad constitucional³.

Esta disquisición no es ociosa, menos aun cuando la reforma constitucional en materia político electoral del 2014⁴, derivada del *Pacto por México*⁵, introdujo la atribución del Presidente de la República de optar, formalmente a partir del 2018, por un gobierno de coalición⁶. En el momento de escribir esta contribución, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, resultado de la reforma constitucional de enero de este mismo año respecto del gobierno local del hasta entonces Distrito

³ “Propuesta de una tipología del presidencialismo latinoamericano”, publicado en *Cátedra Nacional Jorge Carpizo. Reflexiones Constitucionales*, p. 29.

⁴ DOF de 10 de febrero del 2014.

⁵ Hasta ahora la concertación política más amplia e integral del periodo conocido como transición mexicana a la democracia iniciado con la reforma político electoral de 1977 (DOF de 6 de diciembre de 1977), que tendrá su más importante estación siguiente con los gobiernos de coalición.

⁶ Las dificultades para la integración —después de 314 días y dos elecciones parlamentarias— de un gobierno de coalición en el Reino de España, en la evolución de un parlamentarismo bipartidista a uno pluralista, dan cuenta de la eventual ventaja institucional de esta alternativa constitucional en un presidencialismo con un congreso pluralista sin mayoría del Ejecutivo o gobierno dividido; ventaja sujeta desde luego a otros elementos de diseño institucional en la APF.

Federal⁷, discute un *Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México* que además de incluir la posibilidad de que el Jefe de Gobierno decida formar gobiernos de coalición, introduce la moción de censura para que la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México pueda deponer al gabinete del Jefe de Gobierno. Naturalmente que estas nuevas figuras, de ser adoptadas, tendrían un impacto en las respectivas administraciones públicas centrales, federal y local de la Ciudad de México⁸.

Me parece que hay por lo menos otros cinco datos duros en el contexto nacional de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para identificar su evolución, de una parte, relacionados desde luego con el modelo constitucional presidencial al que me refiero. En primer lugar, la doble alternancia partidista en la titularidad del Ejecutivo Federal, toda vez que en el año 2000 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) entregó dicha titularidad al candidato del Partido Acción Nacional (PAN) y doce años más tarde fue este partido político el que entregó la Presidencia al otro del cual la había recibido⁹.

Pero, antes, en 1997, la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por el Partido Revolucionario Institucional. En el año 2000, el PRI pierde también la mayoría absoluta en la Cámara de Senadores y desde entonces, los tres últimos presidentes de la República no han contado con mayoría absoluta en ambas cámaras para asegurar con los grupos parlamentarios del partido político que los postuló –el PRI o el PAN– la aprobación de sus iniciativas de ley y presupuesto, así como para la aprobación de los nombramientos de servidores públicos de designación o de ratificación congresual.

Un dato más a tener en cuenta es la creación de la Entidad Superior de Fiscalización¹⁰, hoy Auditoría Superior de la Federación¹¹, que sustituyó a la anterior Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados en sus labores de supervisión y vigilancia de la Administración Pública

⁷ DOF de 29 de enero del 2016.

⁸ Incluso, de 1993 a 1996, el artículo 122 constitucional estableció un modelo constitucional de tipo semipresidencial para el gobierno local del Distrito Federal, pues el entonces llamado Jefe del Distrito Federal sería nombrado por el Presidente de la República de entre un asambleísta, diputado federal o senador por el Distrito Federal perteneciente al grupo parlamentario mayoritario en la entonces llamada Asamblea de Representantes del Distrito Federal. La reforma mencionada no fue aplicada porque antes de serlo vinieron las reformas de 1996.

⁹ Contra lo que pudiera pensar un observador externo no estamos en el caso de un bipartidismo, en virtud de la composición plural de las cámaras del Congreso de la Unión así como de la emergencia en las elecciones federales del 2015 del nuevo partido político nacional Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) (Estatutos, DOF de 5 de noviembre del 2014).

¹⁰ DOF de 30 de julio de 1999.

¹¹ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, artículo 4, fracción I (DOF de 18 de julio del 2016).

Federal, particularmente a través de la revisión de la Cuenta Pública Federal.

Igualmente, en cuarto lugar, la proliferación de órganos constitucionales autónomos con atribuciones constitucionales exclusivas que antes estuvieron en la Administración Pública Federal, con servidores públicos bajo el mando directo del Presidente de la República y a quienes éste podía nombrar y remover libremente. No es el caso ahora, particularmente después de la reforma ya mencionada del 2014 y su aplicación a partir del 2018, cuando el nombramiento del Secretario de Hacienda y Crédito Público deberá ser ratificado por la Cámara de Diputados y el del Secretario de Relaciones Exteriores por el Senado de la República; desde luego que en caso de optar el Presidente de la República por un gobierno de coalición, todos los integrantes del gabinete serían ratificados por el Senado de la República al igual que el convenio de coalición respectivo. Asimismo, será a partir del 2018 cuando la Cámara de Diputados apruebe el Plan Nacional de Desarrollo y el Senado la Estrategia Nacional de Seguridad Pública¹².

Los órganos constitucionales autónomos existentes ahora en el texto constitucional¹³ son los siguientes: Banco de México; Instituto Nacional Electoral; Comisión Nacional de los Derechos Humanos; Instituto Nacional de Estadística y Geografía; Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; Instituto Nacional de Evaluación Educativa; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; Comisión Federal de Competencia Económica; Instituto Federal de Telecomunicaciones y Fiscalía General de la República. Desde luego, que en mi opinión, existen también una variedad de órganos constitucionales semiautónomos a los que me refiero con detalle en otra colaboración publicada que invito a consultar¹⁴.

Igualmente, en quinto lugar de esta serie de impactos al presidencialismo mexicano descrito por Jorge Carpizo en su libro de lectura obligada para el análisis del tema¹⁵, hay que considerar la existencia de nuevas entidades del Ejecutivo Federal que sin llegar a ser órganos autónomos, los integrantes de sus órganos de dirección son designados por una de

¹² Artículos 74, fracciones III y VII; 76, fracciones II, XI y XIV, y 89, fracción XVII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹³ La Fiscalía General de la República empezará a funcionar una vez que hayan sido expedidas las leyes que regulen su actuación y el Congreso de la Unión haya hecho la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la FGR, conforme a lo establecido en el artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional respectivo (DOF de 10 de febrero del 2014).

¹⁴ "Los órganos constitucionales autónomos, antes y después del Pacto por México", publicado en *Homenaje a José Luis Soberanes Fernández. Historia y Constitución*, Tomo II, pp. 87-112.

¹⁵ *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI Editores.

las cámaras del Congreso de la Unión. Tal es el caso de los órganos reguladores coordinados en materia energética¹⁶.

En esta evolución del presidencialismo mexicano durante el periodo de vigencia de la Ley en estudio, como parte de otra serie de cambios, hay que señalar, también, la situación del Poder Judicial de la Federación, del cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoció una nueva estructura e integración en 1995, como consecuencia de la reforma constitucional del año anterior¹⁷; habiendo conocido una nueva etapa de autonomía e independencia frente a los otros dos poderes federales, particularmente el Ejecutivo.

Modificaciones organizacionales acompañadas de nuevos medios de control constitucional, toda vez que se reguló la controversia constitucional y se creó la acción de inconstitucionalidad¹⁸, las cuales se agregaron al medio tradicional de control constitucional, el juicio de amparo, mismo que por su parte ha conocido una reforma importante en 2011 y una nueva Ley de Amparo en 2013. También, hay que incluir en esta serie de nuevos impactos al presidencialismo hegemónico mexicano, la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (1996) y sus antecesores el Tribunal de lo Contencioso Electoral (1986) y el Tribunal Federal Electoral (1990).

Finalmente, como consecuencia de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco contra Estados Unidos Mexicanos, así como de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011, se empieza a establecer y fortalecer un nuevo modelo de control difuso de la constitucionalidad y de la convencionalidad en el orden jurídico nacional¹⁹.

Todos los elementos anteriores y otros más que no es posible reseñar a efecto de no perder el objeto principal de esta contribución, tienen un impacto en la Administración Pública Federal que habremos de advertir en las modificaciones de su Ley Orgánica.

¹⁶ Artículos 6 y 7 de la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia de Energía, publicada en el DOF del 11 de agosto del 2014.

¹⁷ DOF del 31 de diciembre de 1994.

¹⁸ Un ejemplo del impacto de estas reformas en la APF lo tenemos con la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 1/2013, publicada en el DOF del 19 de marzo del 2015, mediante la cual declaró la invalidez de dos porciones normativas (fracción XII y párrafo último del artículo 27) de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal cuya modificación había sido aprobada mediante el decreto de reforma legislativa correspondiente.

¹⁹ *Cfr.* Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, "Reordenación y consolidación del texto constitucional respecto del control difuso de convencionalidad *ex officio* en materia electoral", publicado en: *Quórum Legislativo 116*, pp. 123-148.

3. Orden jurídico nacional y nueva gestión pública

Santi Romano²⁰ advierte que las definiciones habitualmente formuladas del concepto de derecho en sentido objetivo, coinciden en afirmar que el derecho constituye una regla de conducta aunque señalen en mayor o menor medida la distinción entre la norma jurídica y otro tipo de normas. Sin embargo, agrega, con frecuencia se entiende por derecho algo no sólo más amplio sino también distinto, como cuando se le identifica con todo el ordenamiento jurídico de un país, por ejemplo, el Derecho italiano o el Derecho francés; apunta así la necesidad señalada también por otros autores de considerar al ordenamiento jurídico como una unidad²¹.

En su enfoque expresamente calificado como *normativo* del estudio del derecho, Norberto Bobbio²² señala que “el mejor modo para acercarse a la experiencia jurídica es aprehender los rasgos característicos y considerar el derecho como un sistema de normas, o reglas de conducta”, por lo cual parte de la afirmación general en el sentido de que “la experiencia jurídica es una experiencia normativa”.

Estas consideraciones sobre el derecho permiten confirmar que la regulación de la Administración Pública Federal, además de establecer reglas para su conducta, forma parte de un orden jurídico nacional con el que se interrelaciona e interactúa. En una publicación fechada en el año 2009, señalé que “La Administración Pública Federal se compone de las siguientes dependencias y entidades administrativas, conforme a la Ley de la materia y la Relación de entidades paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de agosto del 2008, todas las cuales emiten normatividad con efectos ante terceros: Presidencia de la República; 18 secretarías de Estado; Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; 28 comisiones intersecretariales; 75 órganos desconcentrados; 84 organismos descentralizados; 4 organismos descentralizados en proceso de desincorporación; 10 organismos descentralizados no sectorizados; 68 empresas de participación estatal mayoritaria; 23 empresas de participación estatal mayoritaria en proceso de desincorporación; 13 fideicomisos públicos; 1 fideicomiso público en proceso de desincorporación; 7 fideicomisos públicos que forman parte del sistema financiero mexicano”²³.

La relación de entidades paraestatales más reciente es la publicada en el DOF del 15 de agosto del 2016, la cual da cuenta de 201 entidades paraestatales más 4 en proceso de desincorporación; relación que incluye como nuevas categorías a las *empresas productivas del Estado*

²⁰ El Ordenamiento Jurídico, p. 7.

²¹ *Op. cit.*, p. 13.

²² *Teoría General del Derecho*, p. 3.

²³ *El fomento de la cultura de la legalidad como política pública*, pp. 29 y 30.

(Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad) y a las *empresas productivas subsidiarias* de PEMEX y CFE.

En el caso de la Administración Pública Federal, el sistema normativo correspondiente se deriva, en primer lugar, de lo establecido en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, pero inmediatamente después de lo señalado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. De donde se deriva una diversidad de ordenamientos normativos con diferentes denominaciones: leyes, decretos, presupuestos, reglamentos, ordenanzas, estatutos, planes, programas, normas oficiales mexicanas, normas técnicas, normas oficiales, etc., que regulan la actuación diaria de la Administración Pública Federal. Ciertamente, como ya lo he mencionado, influyen en el contenido de dichas normas administrativas e incluso llegan a modificarlo otros medios jurídicos, como es el caso de los instrumentos internacionales vigentes suscritos por México, la jurisprudencia nacional así como la jurisprudencia internacional vinculante en el ámbito nacional.

Sin duda que el cambio del contenido de dichos ordenamientos no es exclusivamente jurídico, pues proviene de influencias diversas con las que el diseño normativo interactúa. En su perspectiva sobre la nueva visión de la administración pública contemporánea, Ricardo Uvalle Berrones sostiene que “la administración burocrática, la oficina administrativa y el personal público responsable de la acción del Estado en la sociedad son las palancas fundamentales para organizar los medios de administración que permiten a la sociedad industrial mejorar su desarrollo”²⁴. Laurence E. Lynn, Jr., por su parte, afirma que “Desde hace alrededor de veinte años, la comunidad internacional de administradores públicos no habla de otra cosa que no sea la reforma a la gestión pública: nuevas formas de gobernanza; nuevas relaciones entre los ciudadanos, sus gobiernos y los sectores público, privado y no gubernamental; nuevos procesos de formulación de políticas, y nuevas estrategias de administración”²⁵.

En un libro que para los administradores públicos mexicanos es un clásico, Alejandro Carrillo Castro sostiene que “Los fenómenos sociales son, por definición, complejos, si bien en ocasiones, por razones metodológicas, las diferentes ciencias sociales los reducen al estudio de alguna o algunas variables cuya importancia consideran básica o fundamental. Así, para la ciencia del Derecho, todo acto humano tiene un significado jurídico; para la ciencia económica, la explicación fundamental de los fenómenos sociales ha de buscarse en las relaciones de producción; la sociología suele reducir

²⁴ “Nueva visión de la administración pública contemporánea: el lenguaje ortodoxo, el lenguaje de la innovación gerencial y el lenguaje de la gobernanza democrática”, publicado en *La Administración Pública en el Debate Contemporáneo de las Ciencias Sociales*, p. 56.

²⁵ “Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas”, publicado en *De la Administración Pública a la Gobernanza*, p. 105.

su campo de estudio a las categorías sociales que ha propuesto; de la misma manera lo hacen la psicología y la antropología, entre otras²⁶.

En consecuencia, me adentro ahora en la base del sistema normativo de la Administración Pública Federal mexicana, a partir del contenido y las reformas del ordenamiento cuya expedición, con justa razón, se conmemora.

4. La Ley Orgánica de la Administración Pública de 1976

La Ley Orgánica en estudio abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, promulgada por el Presidente Adolfo López Mateos, y con su expedición se derogaron las demás disposiciones legales que se opusiesen a lo establecido en la nueva Ley. Las leyes anteriores de Secretarías y Departamentos de Estado²⁷ fueron la publicada el 13 de diciembre de 1946, promulgada por el Presidente Miguel Alemán Valdés; la publicada el 30 de diciembre de 1939, promulgada por el Presidente Lázaro Cárdenas; así como la publicada el 31 de diciembre de 1917, promulgada por el anterior Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, a partir del 1 de diciembre de 1917, Presidente Constitucional Venustiano Carranza.

La Ley promulgada por el Presidente José López Portillo constaba de 54 artículos divididos en tres títulos: Administración Pública Federal, Administración Pública Centralizada y Administración Pública Paraestatal –que no han cambiado–, y seis transitorios; fue publicada como ya he mencionado en el DOF de 29 de diciembre de 1976 e inició su vigencia el 1 de enero de 1977.

Las dependencias de la administración pública centralizada reguladas fueron divididas en secretarías de Estado y departamentos administrativos.²⁸ –con igual rango y sin preeminencia alguna–, en tanto que las entidades de la propia administración pública centralizada reguladas fueron: organismos descentralizados; empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones nacionales auxiliares de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas; y fideicomisos²⁹.

²⁶ *La Reforma Administrativa en México*, p. 31.

²⁷ Fuente: página web del *Diario Oficial de la Federación*.

²⁸ Las dependencias de la administración pública centralizada ahora son: secretarías de Estado; Consejería Jurídica y órganos reguladores coordinados en materia de energía.

²⁹ A las que actualmente se agregan las nuevas categorías de clasificación de las entidades paraestatales mencionadas en el acápite anterior.

Las dependencias administrativas fueron las siguientes:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de Programación y Presupuesto;
- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial;
- Secretaría de Comercio;
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas;
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salubridad y Asistencia;
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de la Reforma Agraria;
- Secretaría de Turismo;
- Departamento de Pesca, y
- Departamento del Distrito Federal.

La Ley Orgánica dispuso que al frente de cada secretaría habría un secretario de Estado –o un jefe de Departamento en el caso de los departamentos administrativos–, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliaría por los subsecretarios (secretarios generales en el caso de los departamentos), oficial Mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que estableciese el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales aplicables.

El ámbito de competencia o atribuciones de cada una de las secretarías de Estado y los departamentos administrativos quedó fijado expresamente en dicha Ley Orgánica. Estableció asimismo que para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías y los departamentos mencionados podrían contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarían jerárquicamente subordinados y tendrían facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

Cada secretaría y departamento, a su vez, expediría los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento, los que deberían contener información sobre la estructura orgánica de la dependencia y las funciones de sus unidades administrativas, así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos administrativos que se

establezcan. Se previó, también, que los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno deberían mantenerse permanentemente actualizados y que los manuales de organización general deberían ser publicados en el *Diario Oficial de la Federación*³⁰.

El Procurador General de la República era, al mismo tiempo que titular del Ministerio Público Federal, Consejero Jurídico del Gobierno Federal. A su vez, el Gobierno del Distrito Federal estaba a cargo del Presidente de la República quien lo ejercía a través del Jefe del Departamento del Distrito Federal, conforme a la ley orgánica respectiva. El Procurador General de Justicia del Distrito Federal dependía directamente del Presidente de la República.

La figura denominada “Consejo de Ministros” prevista entonces en el artículo 29 constitucional, se integraba con los secretarios de Estado, los jefes de Departamento Administrativo y el Procurador General de la República, presidido por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El Presidente de la República podría constituir comisiones intersecretariales transitorias o permanentes, para el despacho de asuntos en que debiesen intervenir varias secretarías de Estado y departamentos administrativos; comisiones a las cuales las entidades de la administración pública podrían integrarse cuando se tratara de asuntos relacionados con su objeto.

Por cuanto a las entidades de la administración pública paraestatal, el Presidente de la República quedó facultado para determinar agrupamientos de las mismas, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la secretaría de Estado o departamento administrativo que en cada caso designe como coordinador del sector correspondiente; cuyos titulares quedaban a cargo de planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que determinase el Ejecutivo Federal.

5. Evolución y transformación de la Administración Pública Federal

Para dar cuenta de esta evolución y transformación, en seguida se agrupan los decretos de reforma legislativa conforme al periodo de gobierno del Presidente de la República que emitió el decreto promulgatorio respectivo

³⁰ La publicación del Diario Oficial de la Federación es una atribución de la Secretaría de Gobernación, regulada además, por la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales (DOF de 24 de diciembre de 1986). La página web ordenjuridico.gob.mx de la Secretaría de Gobernación compila virtualmente todas las disposiciones del orden jurídico nacional, en tanto que la página del Sistema de Información Legislativa, también de la Secretaría de Gobernación, da seguimiento al proceso legislativo en las cámaras federales y reúne la información documental respectiva.

y su fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*³¹. Los decretos de reforma que aparecen publicados son los siguientes³²:

Carlos Salinas de Gortari

23 de diciembre de 1993

El decreto promulgatorio de la nueva Ley del Banco de México publicado en esta fecha, incluyó la derogación de la fracción IV del artículo 31 de la LOAPF, respecto de las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ernesto Zedillo Ponce de León

28 de diciembre de 1994

Se reformaron los artículos 1o., segundo párrafo; 26; 31 fracciones XXI y XXIV; 32 fracciones I, III, IV, VIII, X y XIV a XVII; 32 Bis; 33; 34 fracciones IX, XIV, XV y XXVII; 35; 38 fracciones XXI y XXV; se recorren en su orden las actuales fracciones XXVII a XXXII del artículo 27 para ser XXIX a XXXIV; la XXIII para ser XXIV del artículo 39 y se adicionan las fracciones XXVII, XXVIII y XXVIII Bis al propio artículo 27; las fracciones XXVIII a XXX al artículo 34; un artículo 37; 39, fracción XXIII; y se derogan, el artículo 4o.; la fracción XXII del Artículo 31; las fracciones XVIII a XXXIII del artículo 32; las fracciones XXII a XXXVIII del artículo 35; y el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. De tal manera que la APF quedó reorganizada de la siguiente forma:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de Desarrollo Social;
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca;
- Secretaría de Energía;
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- Secretaría de Educación Pública;

³¹ Se da cuenta del histórico de decretos de reforma que aparece en el texto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en la página del *Diario Oficial de la Federación*.

³² Advierto mi extrañeza al no encontrar en la página web del DOF reformas a la LOAPF derivadas del decreto de reforma constitucional que nacionalizó la banca (DOF de 17 de noviembre de 1982), ni durante la administración 1982-1988.

- Secretaría de Salud;
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de la Reforma Agraria;
- Secretaría de Turismo, y
- Departamento del Distrito Federal.

19 de diciembre de 1995

Se adicionan y reforman los artículos 28 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para ampliar atribuciones y facilitar la coordinación entre las secretarías de Relaciones Exteriores y de Comercio y Fomento Industrial, tanto en materia de comercio pero también de turismo.

15 de mayo de 1996

Se reformaron los artículos 1o. segundo párrafo, 2o., 14 segundo párrafo; y se adicionaron los artículos 4o., 26 con un último renglón, 43 y 43 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además, se reformó la denominación del Capítulo II, Título Segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para crear y regular la Consejería Jurídica como nueva dependencia de la administración pública centralizada.

16 de mayo de 1996 (Aclaración gramatical)

24 de diciembre de 1996

Se reformó la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para establecer la atribución para designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerían jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrían el carácter de autoridad y realizarían la defensa jurídica de las resoluciones que emitieran en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría.

4 de diciembre de 1997

Se reformó el artículo 26 y se derogaron los artículos 5o. y 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, toda vez que desaparece el Departamento del Distrito Federal como departamento administrativo, por la reforma constitucional publicada el 22 de agosto de 1996 que creó el gobierno local del Distrito Federal de elección popular directa.

11 de febrero de 1998 (Aclaración gramatical)

4 de enero de 1999

Se reformaron la fracción XXXIV del artículo 27 y la fracción XII del artículo 31; se adiciona la fracción XXXV al artículo 27, y se deroga la fracción X del artículo 36, todos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con motivo de la creación de la Policía Federal Preventiva, cuya organización y dirección queda a cargo de la Secretaría de Gobernación.

18 de mayo de 1999

Se reformó el segundo párrafo de la fracción XV del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con motivo de la reforma de esa fecha al Código Penal Federal, para que precisar que en las islas de administración federal regirán las leyes civiles, penales y administrativas aplicables en materia federal y tendrán jurisdicción los tribunales federales con mayor cercanía geográfica.

30 de noviembre del 2000

Se reformaron los artículos 8o., 26, 27; la fracción XVI del artículo 29; las fracciones X, XIII y XVI del artículo 32; el encabezado y las fracciones II, XIII, XX, XXV, XXIX del artículo 32 bis; el encabezado y las fracciones IX, XI y XV del artículo 34; el encabezado y las fracciones XII, XIX, XX y XXI del artículo 35; la fracción I, en su inciso d), del artículo 38; la fracción III del artículo 40; la fracción X del artículo 41, y las fracciones II y IX del artículo 42; se adicionó el artículo 30 bis; una fracción X bis al artículo 34; una fracción XXII al artículo 35; una fracción XXIV bis al artículo 37, y una fracción XXX bis al artículo 38; y se derogó la fracción VIII del artículo 32, y las fracciones XXXII, XXXIII, XXXIV, XXXVI, XXXVII y XXXVIII del artículo 32 bis, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; reformas de las cuales destaca la creación de la Secretaría de Seguridad Pública y la salida de esta función del ámbito de la Secretaría de Gobernación.

Asimismo, se establece que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podría contar con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

Las nuevas dependencias de la APF fueron las siguientes:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;

- Secretaría de Seguridad Pública;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de Desarrollo Social;
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- Secretaría de Energía;
- Secretaría de Economía;
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de la Reforma Agraria;
- Secretaría de Turismo, y
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Vicente Fox Quesada

13 de marzo del 2002

Con motivo de la expedición en esta fecha de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se reformó el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, adicionándole una fracción XXV, y se recorrió la entonces actual fracción XXV para pasar a ser XXVI, para dar fundamento a la atribución de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo de formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere.

25 de febrero del 2003

Con motivo de la expedición de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, se reformaron las fracciones XIII, XIV, XVIII y XX del artículo 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para dar fundamento a nuevas atribuciones de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en la materia. Particularmente, para fomentar y realizar programas de restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y demás dependencias y entidades de la administración pública federal; Evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de información ambiental, que incluirá los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelos y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, y los

inventarios de recursos naturales y de población de fauna silvestre, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, las instituciones de investigación y educación superior, y las dependencias y entidades que correspondan; llevar el registro y cuidar la conservación de los árboles históricos y notables del país; e imponer, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades, las restricciones que establezcan las disposiciones aplicables sobre la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de la flora y fauna silvestres procedentes del o destinadas al extranjero, y promover ante la Secretaría de Economía el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera para su conservación y aprovechamiento.

10 de abril del 2003

Con motivo de la expedición en esta fecha de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 26 y 31 fracciones XIX y XXIV; se adicionó el artículo 37 con una fracción VI bis, XVIII bis y XXVII; y se modificaron sus fracciones XVIII y XXVI para ampliar las atribuciones de la ahora denominada Secretaría de la Función Pública para: Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas; Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal; Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico, y las demás que le encomendasen expresamente las leyes y reglamentos.

21 de mayo del 2003

Con motivo de la creación en esta fecha de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, se reformó la fracción VI y se derogó la fracción VII del artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para dar a la Secretaría de Desarrollo Social la atribución de coordinar, concretar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, en especial de los pobladores de las zonas áridas de las áreas rurales, así como de los colonos de las áreas urbanas, para elevar el nivel de vida de la población, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales y, con la participación de los sectores social y privado.

10 de junio del 2005

Se adicionó una fracción XXX, recorriéndose el orden de la subsecuente al Artículo 34, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para dar a la Secretaría de Economía la atribución de impulsar la reubicación de la industria de zonas urbanas con graves problemas demográficos y ambientales, en coordinación con las Entidades Federativas, para que se facilite su traslado con infraestructura industrial.

8 de diciembre del 2005

Se reforman la fracción X del artículo 31 y las fracciones IV y IX del artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para actualizar la atribución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto de establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Economía y con la participación de las dependencias que correspondan. Asimismo, para actualizar las atribuciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para vigilar el cumplimiento y aplicar la normatividad en materia de sanidad animal y vegetal; fomentar los programas y elaborar normas oficiales de sanidad animal y vegetal; atender, coordinar, supervisar y evaluar las campañas de sanidad, así como otorgar las certificaciones relativas al ámbito de su competencia; además, para promover el desarrollo de la infraestructura industrial y comercial de la producción agropecuaria, en coordinación con la Secretaría de Economía.

24 de abril del 2006

Mediante el Decreto de reforma correspondiente se adicionó una fracción XXVI, recorriéndose la subsecuente, al artículo 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de fundamentar la atribución de la Secretaría de Seguridad Pública para promover la celebración de convenios entre las autoridades federales, y de éstas, con aquéllas estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, en aras de lograr la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia.

4 de mayo del 2006

Mediante el Decreto de esta fecha se reformaron las fracciones IV, V, VII, XI, XIV, XV Y XVII, y se adicionaron las fracciones VII bis y XIX a XXV, pasando la entonces actual XIX a ser XXVI, del artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para actualizar las atribuciones de la Secretaría de Marina respecto del ejercicio de la soberanía en el mar territorial, su espacio aéreo y costas del territorio;

la vigilancia de las zonas marinas mexicanas, así como para ejercer las medidas y competencias que le otorguen los ordenamientos legales y los instrumentos internacionales de los que México sea parte, en la Zona Contigua y en la Zona Económica Exclusiva.

2 de junio del 2006

Mediante el Decreto de esta fecha se reformó la fracción XXVII del Artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; al mismo tiempo se reformó el párrafo tercero del artículo 3o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y expidió la Ley que creó la Agencia de Noticias del Estado Mexicano. En el caso de la LOAPF, se actualizó la atribución de la Secretaría de Gobernación respecto de formular, regular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal y las relaciones con los medios masivos de información

Felipe Calderón Hinojosa

1º de octubre del 2007

Con motivo del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de las Leyes Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Orgánica de la Administración Pública Federal; de Coordinación Fiscal; de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, fueron reformados los artículos 31, fracciones XV, XVI, XVII y XIX, y 37, fracción I, y se adicionó el artículo 17 Bis, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a lo previsto en los reglamentos interiores o sus ordenamientos legales de creación, respectivamente, pudiesen contar con delegaciones en las entidades federativas o, en su caso, en regiones geográficas que abarquen más de una entidad federativa, siempre y cuando sea indispensable para prestar servicios o realizar trámites en cumplimiento de los programas a su cargo y cuenten con recursos aprobados para dichos fines en sus respectivos presupuestos; asimismo, para dar nuevas atribuciones a las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, respectivamente, en materia de control y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los programas y presupuestos de egresos.

28 de noviembre del 2008

Con motivo del Decreto de esta fecha se reformó y adicionó el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para actualizar de manera integral las atribuciones de la Secretaría de Energía.

17 de junio del 2009

Con motivo del Decreto por el que se expidió la Ley General de Turismo, se reformó la fracción VI y se derogó la fracción VII, del artículo 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para atribuir a la Secretaría de Turismo la facultad de participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de los precios y tarifas de los bienes y servicios turísticos a cargo de la Administración Pública Federal, tomando en cuenta las leyes, reglamentos y demás disposiciones que regulan las facultades de las dependencias y entidades.

15 de diciembre del 2011

Con motivo del Decreto de esta fecha se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera, de la Ley General de Sociedades Mercantiles, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Derechos, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y de la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal. Al efecto, se reformaron la fracción V del artículo 28 y se adicionaron las fracciones XII bis y XXIV bis al artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para dar a la Secretaría de Relaciones Exteriores la atribución de conceder a los extranjeros las licencias y autorizaciones que requieran conforme a las Leyes para adquirir el dominio de las Tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana; obtener concesiones y celebrar contratos, intervenir en la explotación de Recursos Naturales o los permisos para adquirir bienes inmuebles o derechos sobre ellos. Por su parte, a la Secretaría de Economía la de autorizar el uso o modificación de denominación o razón social de sociedades mercantiles o civiles, así como para organizar, unificar e implementar el sistema informático que establecerá expedientes electrónicos empresariales con la finalidad de simplificar los trámites que los interesados realizan ante la administración pública federal centralizada y paraestatal.

9 de abril del 2012

Con motivo del Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Código Civil Federal, del Código de Comercio, del Código de Justicia Militar, del Código Federal de Procedimientos Civiles, del Código Penal Federal, de la Ley Aduanera, de la Ley Agraria, de la Ley de Asociaciones Agrícolas, de la Ley de Inversión Extranjera, de la Ley de la Casa de Moneda de México, de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, de la Ley de la Propiedad Industrial, de la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro,

de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de la Ley de Organizaciones Ganaderas, de la Ley de Planeación, de la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, de la Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que Contravengan el Derecho Internacional, de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, de la Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada de Interés Público, de la Ley de Vías Generales de Comunicación, de la Ley del Banco de México, de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores del Estado, de la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, de la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, de la Ley del Seguro Social, de la Ley del Servicio de Administración Tributaria, de la Ley del Servicio de Inspección Fiscal, de la Ley del Servicio de la Tesorería de la Federación, de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, de la Ley Federal de Competencia Económica, de la Ley Federal de Correduría Pública, de la Ley Federal de Derechos, de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de la Ley Federal de Variedades Vegetales, de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley Federal para el Control de Precursores Químicos, Productos Químicos Esenciales y Máquinas para Elaborar Cápsulas, Tabletas y/o Comprimidos; de la Ley Federal para el Fomento de la Microindustria y la Actividad Artesanal, de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, de la Ley Federal Sobre Metrología y Normalización, de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricas, de la Ley General de Asentamientos Humanos, de la Ley Federal de Cultura Física y Deporte, de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, de la Ley General de Deuda Pública, de la Ley General de Población, de la Ley General de Salud, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Orgánica de la Financiera Rural, de la Ley Orgánica de la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, de la Ley Orgánica de los Tribunales Militares, de la Ley Orgánica de Nacional Financiera, de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, de la Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, de la Ley que Crea el Fondo de Fomento a la Industria y de Garantías de Valores Mobiliarios, de la Ley que Crea el Fondo de Garantía y Fomento a la Agricultura, Ganadería y Avicultura, de

la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear, de la Ley Sobre Delitos de Imprenta y de la Ley Sobre el Contrato de Seguro; con el objeto de actualizar todos aquellos artículos que hacen referencia a las Secretarías de Estado cuya denominación fue modificada y al Gobierno del Distrito Federal en lo conducente; así como eliminar la mención de los departamentos administrativos que ya no tienen vigencia, se reformaron los artículos 1o., segundo párrafo; 2o., fracción I; 6o.; 7o.; 10; 11; 12; 13, primer párrafo; 16, primer y segundo párrafos; 17; 18; 19; 20; 21, primer párrafo; 23; 24; 25; 27, fracción VIII; 31, fracciones II, III y V; 37, fracción XII; 38, fracción XXX bis; y 48 y la nomenclatura de los Capítulos I y II del Título Segundo para ser “CAPÍTULO I. De las Secretarías de Estado” y “CAPÍTULO II. De la Competencia de las Secretarías de Estado y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal”; se derogó el artículo 2o., fracción II y 15, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Destaco al efecto la atribución de la Secretaría de la Función Pública, para designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría.

14 de junio del 2012

Con motivo del Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones del Código Penal Federal, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se reformó también la fracción XXV y se adicionó una fracción XXVII, pasando la entonces actual a ser fracción XXVIII, al artículo 30 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para actualizar la atribución de la Secretaría de Seguridad Pública respecto de administrar el sistema federal para el tratamiento de menores infractores, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; así como se adicionó la de promover la celebración de convenios entre las autoridades federales, y de éstas, con las estatales, municipales y del Distrito Federal competentes, en aras de lograr la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia.

Enrique Peña Nieto*27 de diciembre del 2012*

Con motivo del Decreto por el que se expidió la Ley Federal de Justicia para Adolescentes; y se adicionó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se adicionó la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y se reformó la Ley Federal de Defensoría Pública. En el caso de la LOAPF se reformó la fracción XXV del artículo 30 Bis para dar a la Secretaría de Seguridad Pública la atribución de administrar la parte relativa a la ejecución de las medidas previstas en el Sistema Federal de Justicia para Adolescentes, así como diseñar campañas de difusión de respeto a la legalidad entre los adolescentes con el fin de prevenir la realización de conductas antisociales y suscribir los convenios de colaboración en términos de la Ley Federal de Justicia para Adolescentes y con estricto apego a los derechos humanos.

2 de enero del 2013

Se reformaron los artículos 1o., segundo párrafo; 7o.; 8o.; 10; 13, primer párrafo; 16, primer párrafo; 25; 26; 27; 31, fracciones XII, XIX, XXI, XXIV y XXV; 32, fracciones I, II, IV, V, IX, X, XI, XII, XIII, XIV y XV; 41 y 50; se adicionaron los artículos 31, con las fracciones XXII, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII y XXXIV; 32, con las fracciones VII y VIII y el 44 y se derogaron los artículos 30 Bis; 32, fracciones XIV, XV y XVII; y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, respecto de las atribuciones de la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, como integrantes de la Administración Pública Centralizada. Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias, toda vez que desaparecen las secretarías de la Función Pública y de Seguridad Pública, cuyas funciones fueron transferidas a las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Gobernación, respectivamente:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de Desarrollo Social;
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- Secretaría de Energía;
- Secretaría de Economía;
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano;
- Secretaría de Turismo, y
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

2 de abril del 2013

Con motivo del Decreto por el que se expidió la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, también se adicionó una fracción XI, recorriéndose en su orden la subsecuente al artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para dar a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal la atribución de representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter; así como para ejercer, cuando así se lo haya solicitado algún Secretario de Estado, y atendiendo a las leyes reglamentarias y a los acuerdos generales que al efecto emita el Presidente de la República, la facultad a que se refiere el noveno párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicitando al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la atención prioritaria de los juicios de amparo, controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad.

5 de diciembre del 2013

Se adicionó una fracción XLI, recorriendo la actual en su orden, al artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para facultar a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para elaborar y aplicar en coordinación con las Secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Salud; de Comunicaciones y Transportes; de Economía; de Turismo; de Desarrollo Social; de Gobernación; de Marina; de Energía; de Educación Pública; de Hacienda y Crédito Público; y de Relaciones Exteriores, las políticas públicas encaminadas al cumplimiento de las acciones de mitigación y adaptación que señala la Ley General de Cambio Climático.

26 de diciembre del 2013

Con motivo del Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Puertos y de la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, se modificaron las fracciones V y VII Bis del artículo 30, y la fracción XVII del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para actualizar atribuciones de la Secretaría de Marina respecto del ejercicio de la autoridad en las zonas marinas mexicanas y de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para inspeccionar los servicios de la marina mercante, así como coordinarse con la Secretaría de Marina en la aplicación de las medidas en materia de Protección Marítima y Portuaria.

20 de mayo del 2014

Con motivo del Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de Iniciativa Ciudadana e Iniciativa Preferente, se reformó la fracción II del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para actualizar la atribución de la Secretaría de Gobernación respecto de presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de ley o decreto del Ejecutivo; y en su caso, comunicar el señalamiento formal del Presidente de la República del carácter preferente de hasta dos de las iniciativas que se hubieren presentado en periodos anteriores cuando estén pendientes de dictamen.

13 de junio del 2014

Con motivo del Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones del Código de Comercio, de la Ley General de Sociedades Mercantiles, de la Ley de Fondos de Inversión, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, de la Ley Federal de Derechos y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con la Miscelánea en Materia Mercantil; en el caso de la LOAPF se adicionó el artículo 34, con una fracción XXXI, pasando la entonces actual XXXI a ser la XXXII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para dar a la Secretaría de Economía la facultad de determinar y operar el sistema electrónico en el que deberán realizarse las publicaciones que establezcan las leyes mercantiles.

14 de julio del 2014

Con motivo del Decreto por el que se expidieron la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y la Ley del Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano; y se reformaron, adicionaron y derogaron

diversas disposiciones en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, fueron reformadas las fracciones II y XV del artículo 36; se adicionó una fracción I Bis al artículo 36; y se derogó la fracción III del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, respecto de las atribuciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

11 de agosto del 2014

Con motivo del Decreto por el que se expidió la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, se expidió la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.

Al efecto, se reformaron los artículos 1o., párrafo segundo; 2o., fracciones I a III; 32 Bis, fracciones III, y XXXII a XXXIV, y 33, fracciones I a III, V a IX, XI, XIII a XIX, XXI, XXII, XXIV y XXV; se adicionaron las fracciones XXVI a XXXI del artículo 33, una fracción XXXII al artículo 34 y la actual fracción XXXII pasó a ser la fracción XXXIII, y un artículo 43 Ter, y se derogó la fracción XLI del artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Con este motivo, los órganos reguladores coordinados en materia energética son dependencias de la Administración Pública Centralizada.

24 de diciembre del 2014

Con motivo del Decreto por el que se reforma el artículo primero transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Federal de Justicia para Adolescentes y se adiciona la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se adiciona la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y se reforma la Ley Federal de Defensoría Pública, publicado el 27 de diciembre del 2012, se precisa que el presente Decreto entrará en vigor una vez que haya entrado en vigor el Código Nacional de Procedimientos Penales en la Federación, en todas las Entidades Federativas y del Distrito Federal, en los términos previstos en la declaratoria a que hace referencia el Artículo Segundo Transitorio del Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo del 2014, sin que pueda exceder del 18 de junio del 2016.

27 de enero del 2015

Se reformó la fracción XXVII del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para facultar a la Secretaría de Educación Pública.

Organizar, promover y supervisar programas de capacitación y adiestramiento en coordinación con las dependencias del Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, las entidades públicas y privadas, así como los fideicomisos creados con tal propósito. A este fin organizará, igualmente, servicios de educación básica para adultos y sistemas de orientación vocacional de enseñanza abierta y de acreditación de estudios.

11 de febrero del 2015 (SCJN)

Con motivo de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 1/2013, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió lo siguiente:

CUARTO. Se declara la invalidez de la fracción XII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la porción normativa que señala *“comparecer cada seis meses ante las comisiones de Gobernación y de Seguridad Pública del Senado para presentar la política criminal y darle seguimiento cuando ésta se apruebe o se modifique”*; y de la fracción XXX del mismo artículo, en la porción normativa que establece *“a través de comparecencia de su titular cada seis meses ante la Comisión Bicameral prevista en el artículo 56 de la Ley de Seguridad Nacional”*, en términos del apartado VIII de la presente sentencia.

QUINTO. Se declara la invalidez de la porción normativa del párrafo último del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que indica: *“El Comisionado Nacional de Seguridad y”* en términos del apartado VII de la presente sentencia.

19 de marzo del 2015 (SCJN)

Con motivo de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 1/2013, la SCJN resolvió lo siguiente:

TERCERO. Se reconoce la validez de la fracción XVI del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la porción normativa impugnada que dice *“en los términos que establece el párrafo final de este artículo”*, en términos del apartado VII de la presente sentencia.

CUARTO. Se declara la invalidez de la fracción XII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la porción normativa que señala *“comparecer cada seis meses ante las comisiones de Gobernación y de Seguridad Pública del Senado para presentar la política criminal y darle seguimiento cuando ésta se apruebe o se modifique”*; y de la fracción XXX del mismo artículo, en la porción normativa que establece *“a través de comparecencia de su titular cada seis meses ante la Comisión Bicameral prevista en el artículo 56 de la Ley de Seguridad Nacional”*, en términos del apartado VIII de la presente sentencia.

QUINTO. Se declara la invalidez de la porción normativa del párrafo último del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que indica: “*El Comisionado Nacional de Seguridad y*” en términos del apartado VII de la presente sentencia.

13 de mayo del 2015

Se adicionó una fracción X Bis al artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para dar a la Secretaría de Gobernación la facultad de diseñar, instrumentar, desarrollar, proponer, fomentar y publicitar programas y herramientas institucionales para la asesoría, capacitación y formación permanente de los integrantes de los ayuntamientos, así como de los funcionarios y empleados municipales en su carácter de depositarios de funciones y servicios públicos, con el fin de contribuir de manera efectiva a la profesionalización de los gobiernos locales y el desarrollo institucional de los municipios mexicanos.

17 de diciembre del 2015

Se reformaron los artículos 26; 38, fracciones II, IX, XXVIII, XXIX y XXX Bis; se adicionó el artículo 41 Bis, y se derogaron las fracciones X, XII, XIV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI y XXII del artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, toda vez que el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes se transforma en la Secretaría de Cultura.

30 de diciembre del 2015

Con motivo del decreto por el que se reformaron la denominación y diversas disposiciones de la Ley de la Economía Social y Solidaria, reglamentaria del párrafo séptimo del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al Sector Social de la Economía, se adicionaron las fracciones XIV y XV al artículo 32 y se deroga la fracción X del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de facultar a la Secretaría de Economía para formular, conducir y evaluar la política de fomento y desarrollo del sector social de la economía, así como fomentar la organización y constitución de toda clase de sociedades cooperativas, cuyo objeto sea la producción industrial, la distribución o el consumo.

30 de diciembre del 2015 (otro)

Al día siguiente de la publicación en el DOF de esta fecha del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, entró en vigor la modificación prevista a la fracción XIX del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública

Federal, establecida en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero del 2013.

18 de julio del 2016

Con motivo del Decreto de esta fecha, consecuencia de la reforma constitucional y legal en materia del Sistema Nacional Anticorrupción, se reformaron los artículos 19; 26; 31, fracciones XII, XXI, XXIV, XXIX, XXX, XXXIII y XXXIV; 37; 44 y 50, y se derogaron las fracciones XXII, XXV, XXVI, XXVII, XXVIII, XXXI y XXXII del artículo 31, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para reestablecer la Secretaría de la Función Pública y actualizar las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Fuentes

- Bobbio, Norberto. *Teoría General del Derecho*, Editorial Temis, Tercera edición, Bogotá, Colombia, 2012.
- Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma Administrativa en México. Base metodológica, antecedentes e institucionalización del proceso (1821-1971)*, Miguel Ángel Porrúa, Cuarta edición, México, 1980.
- Castañeda Sabido, Fernando, Aguilera Hintelholher, Rina Marissa (Coordinadores). *La Administración Pública en el Debate Contemporáneo de las Ciencias Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Ediciones La Biblioteca, México, 2015.
- Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Trillas, México, 2014.
- . “Los órganos constitucionales autónomos, antes y después del Pacto por México”, publicado en: Carbonell, Miguel, Cruz Barney, Óscar (Coordinadores), *Homenaje a José Luis Soberanes Fernández. Historia y Constitución*, Tomo II, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2015.
- . “Reordenación y consolidación del texto constitucional respecto del control difuso de convencionalidad *ex officio* en materia electoral”, publicado en: *Quórum Legislativo 116*, Revista del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México, julio 2016.
- . *El fomento de la cultura de la legalidad como política pública*, Secretaría de Gobernación, México, 2009.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Dirección General Adjunta del Diario Oficial de la Federación, México, 2016.

Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México, disponible para consulta virtual en la página web de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Pardo, María del Carmen (Compiladora). *De la Administración Pública a la Gobernanza*, El Colegio de México, México, 2004.

Romano, Santi. *El Ordenamiento Jurídico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013.

Vázquez Ramos, Homero (Coordinador). *Cátedra Nacional Jorge Carpizo. Reflexiones Constitucionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2014.

Zamitz Gamboa, Héctor (Coordinador). *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*, Universidad Nacional Autónoma de México, Ediciones La Biblioteca, México, 2016.

Páginas web consultadas:

- Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.
- Diario Oficial de la Federación.
- Orden Jurídico Nacional.
- Pacto por México.



Revista de Administración Pública

INAP

RESEÑAS

Guillermo Guajardo y Alejandro Labrador (Coordinadores).
***La empresa pública en México y América Latina: entre el mercado y el Estado.* México, CEIICH-UNAM, INAP, 2015.**

Jason Alexis Camacho Pérez*

¿Por qué hoy en día las empresas públicas (EP), representan 28 de las 100 mayores compañías del mundo emergente? ¿A qué se debe que 13 grandes empresas públicas controlen alrededor de las tres cuartas partes de las reservas de petróleo del mundo? Estas son interrogantes muy interesantes, cuya respuesta analizan Guillermo Guajardo y Alejandro Labrador en esta compilación de trabajos, realizados por especialistas en el tema de la Empresa Pública y su papel en el desarrollo económico y social de México y América Latina.

El texto es un análisis sobre la gestión estatal, en el campo productivo de las empresas públicas, y su papel en el desarrollo social de los países. La propuesta de los autores es reflexionar sobre la situación de las organizaciones productivas del Estado, las cuales “están ligadas a la evolución del Estado, como resultado de los cambios de la configuración de los intereses y el poder”, tal como sostiene José Castelazo, en el trabajo que presenta.

El mismo autor, sostiene que el origen de las empresas públicas su origen puede ubicarse en el siglo XVI en la Nueva España, aunque su relevancia más notable en México se advierte hasta la elaboración del primer Plan

* Estudiante del noveno semestre de la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM. Representante propietario ante el H. Consejo Técnico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Colabora en el área de Transparencia, Acceso a la Información y Gobierno Abierto del Instituto Federal de Telecomunicaciones. Participa en proyectos de investigación enfocados a la transparencia y la rendición de cuentas. Realizó una estadía en el Centro Regional para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados (CLEAR), con sede en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es profesor adjunto en varias asignaturas del área de Administración Pública de la FCPyS-UNAM.

Sexenal (1933), que requería de una visión y proyecto de nación, para impulsar el papel del Estado en el desarrollo social y productivo de la sociedad, en un contexto en el que se hacía necesario “salir de la depresión económica y superar las condiciones impuestas por el sistema capitalista internacional” y los costos que se debían asumir, internacionalmente, con de la caída de la bolsa de *Wall Street* en 1929.

Con estos antecedentes, en la práctica de gobierno, las empresas públicas emergen a principios del siglo XX en América Latina, pero su auge y consolidación se refleja sobre todo entre 1940 y 1980, con el fin de orientarse al fortalecimiento del mercado interno, desarrollando industrias en el esquema de sustitución de importaciones. Para llevar a cabo dichas tareas estratégicas, se fortalecen a través de diversos mecanismos, que les permiten convertirse en eje rector del desarrollo de los países latinoamericanos.

Las razones que hacen resurgir este análisis en las ciencias sociales, van desde los impactos negativos en la economía, resultado de diversas privatizaciones, que tuvieron lugar a partir de los años 80 del siglo pasado, hasta el hecho de que el contexto político que llevó a dichos esquemas de desincorporación, se dieron, al menos en México y América Latina, bajo regímenes autoritarios, aislados del debate y el escrutinio público. A diferencia de países desarrollados, como Estados Unidos y la región europea, como ilustra Guillermo Guajardo; lo cual al parecer ha afectado la percepción y estima acerca de muchas de estas organizaciones.

En el caso mexicano, se puede ubicar diversas entidades públicas, que han sido parte del crecimiento del país, como son la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) o el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), que desde 1971 dirige la investigación científica de alto nivel en el país, además del relevante papel de Petróleos Mexicanos (PEMEX), que hasta la fecha, sigue siendo la empresa pública que más aporta al presupuesto federal.

Los ejemplos no se limitan sólo al caso mexicano, ya que los coordinadores tienen a bien incluir, una visión integral de diversas instituciones productivas, resaltando el papel de las petroleras, como Petróleos de Venezuela S.A., empresa que se fundó con mecanismos organizativos, basados en compañías norteamericanas.

Destaca el caso de Ecuador y su marco normativo, que privilegia las empresas públicas y prevé casos extraordinarios de participación privada, con un marco legal que regula con rigidez estas relaciones. Otro caso, son los complejos militares, como parte del desarrollo industrial en Argentina, que no sólo tuvieron fines bélicos, sino que perseguían objetivos como

asegurar el predominio del papel estatal, sobre la explotación de materias primas y del sector energético.

Un hallazgo fundamental de la obra, es que las empresas públicas no se rigen por una sola investidura jurídica, sino que, como señala Guillermo Guajardo: “fueron adquiriendo una gran diversidad de formatos y denominaciones, como compañías, empresas, institutos, comisiones o entes de servicios, que conformaron al sector público como un conjunto de establecimientos dependientes de organismos centralizados o descentralizados de la administración pública nacional, provincial y municipal”.

Otro ejemplo de la diversidad organizativa y que se adecua al modelo “público” de las empresas, se puede ubicar en las asociaciones público-privadas en las cuales, como sostiene Diana Vicher: “la relación que se establece es horizontal, de negociación y toma de decisiones en común, las dos partes entran al acuerdo con sus propios objetivos y recursos; hay una interacción extensa entre la agencia gubernamental y el ‘potencial’ asociado privado antes, durante y después de las negociaciones para determinar cómo el bien o servicio será prestado”.

La cita anterior, pueda dar una idea del enfoque fundamental de este libro; como referente de análisis para los tomadores de decisiones, con la finalidad de ponderar el capitalismo de Estado, esto es, basado en principios de eficiencia, eficacia, desempeño, máxima ganancia y mínima pérdida, en donde los beneficios de la oferta y la demanda, de bienes y servicios, se repartan equitativamente entre la población. Sin dejar de lado que el Estado es inversionista mayoritario, que colabora con el sector privado, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, siempre enfocando como prioridad el desarrollo económico, que privilegia a todos los sectores de cualquier país.



Revista de Administración Pública

INNP

María del Carmen Pardo. *Una introducción a la Administración Pública*. México, El Colegio de México, 2016

José María Huerta Padilla*

Al hablar sobre Administración Pública, la mayor parte de las veces omitimos su carácter estrictamente disciplinario, su conformación como una rama de conocimiento humano, con un especial tratamiento y rigor de estudio que puede llegar a considerarse científico. La formulación de estudios de esta rama, comprende un amplio bagaje de conocimientos, que pasan desde el estudio del desarrollo histórico y analítico de la disciplina; el análisis y conformación del cuerpo de funcionarios que la sostienen en un plano real, comúnmente denominada como burocracia; los enfoques o paradigmas que la han acompañado en su desarrollo como lo es la Nueva Gerencia Pública (NGP), Nueva Gobernanza o Gobierno en Redes, hasta la implementación de tecnologías y visiones de sustentabilidad que, hoy por hoy, nos llevan a temas tan necesarios como el *Open Government* y los estudios sociológicos sobre la función pública.

Tal es la relevancia de todo este conjunto de conocimientos que engloba la Administración Pública, que necesariamente debe hacerse mención a obras como la que presenta la Dra. María del Carmen Pardo, *Una Introducción a la Administración Pública*, que constituye una síntesis analítica sobre los aspectos básicos y fundamentales por los cuales esta disciplina se ha ido configurado a lo largo del tiempo.

Combinar el saber práctico y el conocimiento disciplinario, dentro de una obra que abarca de manera analítica ambas esferas, es parte esencial de lo que la autora sintetiza en este libro. Resaltar y estudiar a la Administración Pública desde esta visión, da pie a que la misma se constituya de manera sólida como uno de los principales puentes de vinculación para el desarrollo y consolidación de un proceso de gobierno más y mejor preparado y, por

* Estudiante de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, FCPyS-UNAM. Actualmente Consultor dentro del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

ende una generación de conocimiento académico actualizado y acorde a las líneas de interés de lo público y su relación con lo privado y lo social.

Esta rama del saber humano al transitar entre un plano teórico-científico y otro práctico y cotidiano, para la búsqueda del bien común de la sociedad, como lo menciona Pardo en la parte introductoria de su libro, provee “herramientas analíticas y guías para la decisión y la acción en situaciones públicas específicas”, que en este caso es el desarrollo de conocimiento para su aplicación social en diferentes esferas o temáticas.

Elaborar estudios sobre política pública (desde la vertiente que se elija, y la problemática que se quiera tratar), gobierno en redes, gestión urbana, sustentabilidad, configuración organizacional e incluso remitirnos a los orígenes de esta disciplina, estudiando el legado de temas clásicos como el comportamiento burocrático (para lo cual Pardo cita a Max Weber, Michel Crozier, Christopher Hood, William Niskanen y Guy B. Peters, entre otros) haciendo hincapié sobre la relación que existe entre este cuerpo de funcionarios y los avatares de los principios de la democracia moderna; son sólo algunos puntos por los cuales el libro de esta investigadora se hace atractivo, y se conforma como una lectura obligada para el estudioso de la Administración Pública y para quien la ejerza en el ámbito profesional.

De esta forma, actualmente el desarrollo académico y de investigación de la Administración Pública, como lo realiza la Dra. Pardo en este libro, es reflejo de la relevancia y el desarrollo de este campo de conocimiento para las principales naciones del mundo. El establecimiento de escuelas y centros de formación superior, en las que se imparte esta área del saber como carrera, han sido de vital importancia para la formación de servidores públicos con elevado nivel de conocimiento científico para el desempeño práctico de la función pública.

Un ejemplo es Francia y el enfoque que se le da a la formación de funcionarios altamente especializados en la materia, con el establecimiento de escuelas especializadas en la formación profesional y científica de administradores públicos (o bien llamados publiadministrativistas). Tal es el caso emblemático de la Escuela Nacional de Administración Pública (École Nationale d'Administration Publique) que desde 1945 ha formado a tres jefes de Estado, seis primeros ministros, incluyendo al actual presidente francés François Hollande.

Referir la historia y origen de la administración pública como disciplina; la distinción entre la esfera pública y privada; la revisión de temas clásicos de la burocracia, vista como fenómeno social; la conformación de nuevos paradigmas que aportaron al estudio actual de la disciplina, como lo es la Nueva Gerencia Pública y el Gobierno en redes, y los nuevos retos que enfrenta; permite que la obra se proyecte como un referente para

la conformación de un conocimiento que pueda ser aplicado en el plano real de la Administración Pública, y que pueda ayudar a repensar la forma en cómo esta disciplina logra delinear una función pública acorde a las necesidades actuales y la misma sociedad demandan.

Sí bien, el accionar de un funcionario público, en su día a día, puede distar de la teoría que suele revisarse en este tipo de textos y publicaciones, hay que entender que no puede ser omitido. La Administración Pública es una disciplina viva, que incita a quien la estudia, al deber ser de un correcto funcionar del aparato *materializador* de la acción del gobierno. Por ello, es necesario indagar y estudiar, desde lo teórico y empírico, el desempeño, proceso y funcionamiento de la acción del gobierno.

Por lo anterior, a cuarenta años de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en nuestro país, que es el máximo ordenamiento jurídico que le da forma a la Administración Pública Mexicana, es importante reconocer que obras como la de María del Carmen Pardo, nos recuerdan que la generación de contenidos de investigación de esta envergadura, son necesarios para sentar las bases de una función pública más eficaz y eficiente. Una función pública actualizada, que pueda reconocer lo hecho en el pasado, retomarlo y mejorarlo estudiándolo desde varias aristas, consiguiendo así en última instancia el bienestar colectivo de la sociedad.



Revista de Administración Pública

INNPF

RESÚMENES

Antecedentes de la Ley Orgánica de la Administración Pública. *Omar Guerrero.*

La administración interna, tal como se ha desenvuelto, ha sido la síntesis histórica de los desarrollos precedentes, además de un producto de la continuidad y la renovación. De aquí que comprender la evolución y la estructura de la actual LOAPF, nos remite a entender la manera en que se fueron forjando las secretarías de Estado que atienden al desempeño de las funciones centrales del gobierno federal y que se sintetizan en la administración interna, misma que expresa el más amplio desarrollo de la administración pública. En este documento se analiza la forma en que se fueron creando y configurando estas instituciones, partiendo de sus antecedentes hispánicos y, sobre todo, respecto a la forma en que fue asumiendo su normatividad, desde el Reglamento para el gobierno interior y exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal de 1821, las Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, la Ley de Secretarías de Estado de 1917, por mencionar algunas, hasta la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, denominación que adquiere en 1977.

Palabras clave: antecedentes, Ley, administración pública, Secretarías de Estado.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el proceso de reforma administrativa. *Alejandro Carrillo Castro.*

La primera Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 inició su gestación a principios de 1965, cuando se creó la Comisión de Administración Pública en la Secretaría de la Presidencia y se designó como Presidente de la misma al Lic. José López Portillo. Buena parte de su contenido obedece a las reflexiones y análisis que el futuro Presidente de la República llevó a cabo de 1965 a 1970, junto con algunos colaboradores que seis años después serían miembros de su gabinete. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que el Presidente José López Portillo envió al Congreso de la Unión como uno de sus primeros actos de gobierno, fue resultado de un proceso serio, meditado y profundo que se

inició desde que el recién designado Jefe de la Oficina Jurídico-Consultiva de la Secretaría de la Presidencia, a principios de 1965, se encargó de presidir los trabajos de la Comisión de Administración Pública a la que, de manera ejemplar, dedicó tiempo, entusiasmo y honestidad intelectual. No ha existido en la historia político-administrativa del país un caso similar para la elaboración de una ley reglamentaria de nuestra Constitución, lo cual explica quizá que dicha disposición jurídica esté por cumplir en estas fechas cuarenta años de haber sido promulgada.

Palabras clave: Ley Orgánica, Reforma Administrativa, Comisión de Administración Pública.

Estado democrático y ciudadano, nuevo paradigma de la Administración Pública Mexicana. César Camacho Quiroz.

La administración pública mexicana se transformó, durante el siglo XX en torno a tres paradigmas, en los que han coincidido varios estudiosos. En la segunda década del siglo XXI parece estarse definiendo uno nuevo, cuyas características son la necesidad de que el gobierno sea más eficaz, orientado por los principios de la democracia y dirigido a ubicar en el centro de la vida pública al ciudadano; y la redistribución del poder, que significa ejercerlo y compartirlo democráticamente para que sean los ciudadanos los protagonistas de los retos que implica la transformación del país; en suma: un Estado Democrático y Ciudadano.

Palabras clave: Paradigmas de la Administración Pública, Ley Orgánica, Administración Pública y Estado democrático y ciudadano.

Un balance de las reformas administrativas en los cuarenta años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Francisco Moyado Estrada.

Esta investigación se enfoca al análisis de las reformas administrativas, que a través de los años han permeado en el ordenamiento del aparato administrativo, a partir del examen de las reformas tipo misión, hasta la reforma que dio paso a la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Por medio de este análisis, es posible identificar que inicialmente las reformas administrativas se enfocaban en mejorar las circunstancias en las cuales se enmarcaba el desarrollo político y económico de la acción pública. Posteriormente, coadyuvaron al mejoramiento de los procesos de las instituciones públicas. Finalmente, se expone la importancia de recuperar mecanismos de organización, sistematización y eficiencia del sector público, para atender los nuevos retos que enfrenta la administración pública a fin de alcanzar una gestión pública basada en la multicoordinación.

Palabras clave: reforma administrativa, gestión pública, instituciones, organización, multicoordinación.

Naturaleza y retos de los cambios administrativos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Mauricio Valdés Rodríguez.*

En este ensayo se expone el **origen y naturaleza** de los principales cambios administrativos desde la década de los setentas, cuando se establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976), hasta nuestros días, haciendo énfasis en las reformas estructurales del actual sexenio (2012-2018). El ensayo se divide en tres apartados: la primera parte es un breve panorama histórico de las reformas, desde la perspectiva de lo que se conoce como “cambio reactivo” y “cambio deliberativo”; en la segunda parte se describen las reformas estructurales del presidente Enrique Peña Nieto, que impactan la administración pública federal; por último, los desafíos que enfrentan los cambios administrativos recientes.

Palabras clave: Ley orgánica, reforma administrativa, cambio reactivo, cambio deliberativo, reforma estructural.

Algunas consideraciones en torno a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en los últimos 40 años. *Claudio Aponte Rojas.*

Sin lugar a dudas, el mundo está viviendo una transición llena de riesgos. Desigualdad, pobreza, desempleo, corrupción y debilidades institucionales amenazan la viabilidad de un gran número de países. Frente a esa coyuntura y al fenómeno denominado la “Cuarta Revolución”, nos encontramos ante la disyuntiva del ¿qué hacer? Indudable que, a punto de cumplirse cuarenta años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), sea considerada por algunos autores como uno de los instrumentos más importantes a ser retomados, rescatando sus raíces y ubicándola al tiempo del México actual para darle vigencia. Evidentemente urge su replanteamiento y modificación. Explorar esa posibilidad es prioritario, para ello partiremos de un recuento de la génesis y desarrollo de la referida Ley a partir de las experiencias en el proceso de concepción e implementación.

Palabras clave: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reforma administrativa, corrupción, cuarta revolución, servicio profesional de carrera.

La Transformación Institucional del Estado Mexicano. Cuarenta años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976-2016). *Ricardo Uvalle Berrones.*

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF de 29 de diciembre de 1976), a los cuarenta años de vida institucional marca

un antes y un después en el desarrollo institucional del país. Esta Ley surge en el contexto de un México complejo en su estructura, movilidad y oportunidades de desarrollo. Se concibe como un instrumento necesario para clarificar la responsabilidad del Estado y las tareas que la Administración Pública debería desarrollar. En esta Ley queda asentada la estructura y el quehacer de manera coherente en la vida administrativa del Estado mexicano. Cuatro décadas después, esta Ley significa la esencia de la reforma administrativa que nutrió la capacidad de operación del Estado mexicano, con medios más eficaces para llevar a cabo las tareas implementadas con el desarrollo económico y social. LA LOAPF se reconoce como una de las aportaciones más notables en materia de ejercicio y técnica jurídica que, desde 1976, ha permitido ordenar esta actividad del Estado en la sociedad, como lo es la Administración Pública.

Palabras clave: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contexto económico social, reformas administrativas, racionalidad administrativa, bienestar social.

Cambios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Sistema Nacional Anticorrupción. *María del Carmen Pardo.*

Se analizan los cambios que se han hecho a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), especialmente en los que se inscriben en la instauración del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que también representa un hito modernizador en nuestra tradición político-administrativa, que en las dos últimas décadas han sido definidos en mayor o menor medida por la corriente de la nueva gestión pública (NGP). La instauración del SNA conlleva una singular reestructuración, que seguramente modificará de manera sustantiva el quehacer político administrativo, jugando un papel determinante la transparencia y rendición de cuentas de la Administración Pública Federal (APF).

Palabras clave: Ley orgánica, Sistema Nacional Anticorrupción, transformación administrativa.

Evolución Jurídica de la Secretaría de la Función Pública en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Javier Vargas Zempoaltecatl.*

Hablar de la evolución de la Secretaría de la Función Pública (SFP) en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), es hablar de un proceso de transformación de la Dependencia, que en mayor o menor medida ha buscado, a través del cumplimiento de sus atribuciones, lograr que los actos de autoridad se ejerzan y ejecuten con estricto apego a la ley.

La LOAPF se crea para que la organización de la Administración Pública Federal (APF) sea eficiente y eficaz, y tenga una correcta distribución de facultades y atribuciones, a través de la creación o adecuación de instituciones que respondan a los retos que enfrenta la administración pública y a una sociedad demandante. El artículo se centra en las modificaciones de la LOAPF en materia de control interno, fiscalización y rendición de cuentas; en la creación y desarrollo de una dependencia especializada: Secretaría de la Contraloría General de la Federación, posteriormente Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y actualmente Secretaría de la Función Pública. La reforma a la Constitución Política en 2015 le asigna a la SFP el control interno en la APF y la representación del Poder Ejecutivo Federal en el Sistema Nacional Anticorrupción, y que conjuntamente con los demás integrantes del Sistema, actúan para prevenir, investigar y, en su caso, sancionar los actos de corrupción.

Palabras clave: Ley orgánica, Secretaría de la Función Pública, Sistema Nacional Anticorrupción, Sistema Nacional de Fiscalización.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Origen, estructura y prospectiva. *Leticia Bonifaz Alfonzo, César Flores Mancilla.*

La LOAPF fue producto de un profundo análisis y ejercicio de reforma a la administración pública. Tuvo como propósito eficientar la gestión a través de la programación, planeación y evaluación de los resultados, orientados a organizar la intervención del Estado en el desarrollo económico y social del país. Desde entonces ha sido reformada en 54 ocasiones y se relaciona normativamente de forma transversal con otras 23 leyes federales. Algunas de sus disposiciones deben modificarse, como el acuerdo de gabinete para la suspensión temporal de derechos, las disposiciones declaradas inconstitucionales por la SCJN, determinar los alcances de las autonomías otorgadas a los órganos desconcentrados, y depurar el texto de los artículos y fracciones derogadas. Más allá de estas adecuaciones es necesario una nueva forma de pensar lo público, administrar los recursos, rediseñar la estructura de administración y adecuarla al contexto que vivimos respondiendo y adelantándose a las necesidades de los ciudadanos.

Palabras clave: Ley Orgánica, reforma administrativa, nueva administración pública.

La sectorización: estrategia para la planeación, coordinación y control de las empresas paraestatales. *Fidel Roberto Rivera Lugo.*

El artículo hace referencia a la sectorización que se dio en México a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública

Federal, el 29 de diciembre de 1976, la cual se convirtió en el instrumento jurídico rector para la ordenación integral del aparato administrativo público. Mediante esta norma, vigente hasta nuestros días, se introdujeron mecanismos institucionales que facilitaron el agrupamiento por sectores de la administración pública centralizada y de la administración pública descentralizada o paraestatal, en su conjunto. Se revisan además, las características de las formas de organización administrativa: centralización, desconcentración y descentralización, que contempla la teoría. Por último, se hace mención a que la sectorización representó una estrategia adecuada para facilitar los procesos de planeación, coordinación y control del sector público, y en particular del sector paraestatal representado por los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos.

Palabras clave: Sectorización, Descentralización, Paraestatal.

La Administración Pública Federal: análisis sobre su diseño y escenarios futuros. *Rafael Martínez Puón.*

El ensayo se centra principalmente en la Administración Pública actual, tomando en cuenta los aportes de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal así como sus antecedentes. Se describen cuáles son en la actualidad sus componentes más importantes, se exponen algunas de las razones o cambios en las últimas décadas para posteriormente explicar a dónde se podría dirigir la administración en un contexto globalizado. El escrito está estructurado en cuatro apartados: 1) Marco Jurídico de la Administración Pública Federal; 2) Componentes de la Administración Pública Federal; 3) Razones de cambios en el diseño de las administraciones públicas; 4) La agenda de los próximos años y posibles escenarios futuros y, Conclusiones.

Palabras clave: Administración Pública Federal, Entidades Paraestatales, Ley Orgánica, Gobierno, Componentes.

Las leyes orgánicas de Administración Pública en el Estado contemporáneo. Reflexiones sobre el caso de Chile, España y México. *Maximiliano García Guzmán.*

La actividad público-administrativa evoluciona en el tiempo y es perfectible en cuanto a los estándares de las diferentes épocas, de ahí que estas hayan sido diversas en el tiempo y en el espacio. No obstante la Administración Pública es una pieza clave en la vida pública, privada y social, pues se trata de un valor público y de un patrimonio institucional construido a lo largo de los siglos con objeto de hacer sólido y funcional el contrato social es decir, el vínculo entre el Estado y la sociedad. Por esta razón la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es un elemento fundamental para

enfrentar los diversos desafíos que plantea la sociedad actual, la cual se caracteriza por ser cada vez más participativa, consciente de sus derechos ciudadanos y reclamante del espacio público. Expone las características centrales de ésta y presenta un análisis análogo del caso nacional, chileno y español como puntos de referencia.

Palabras clave: Ley orgánica, democratización, mejora de capacidades institucionales, Estado moderno.

Contexto y contenido de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. (1978-2016). *Eduardo Castellanos Hernández.*

Reflexiona sobre la relación que tiene la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con su entorno normativo inmediato, en primer lugar con la Constitución Política y sus reformas, y otras leyes federales, que impactan en el contenido de esta ley, puesto que la Administración Pública Federal (APF) no es un ente autónomo e independiente del resto del gobierno de la República por las relaciones de colaboración y coordinación con los demás poderes y órdenes de gobierno. Las modificaciones de la LOAPF responden al contexto político, económico y social, tanto nacional como internacional. Se recapitulan las modificaciones realizadas de 1970 a la fecha.

Palabras clave: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformas constitucionales, sistema político, modelo constitucional presidencial, nueva gestión pública.



Revista de Administración Pública

The logo for INNP (Instituto Nacional de Planeación y Programación Social) is displayed in a bold, black, sans-serif font. The letters are thick and closely spaced, with a distinctive design for the 'P'.

INSTRUCCIONES PARA LOS COLABORADORES

1. Exclusividad

Los artículos enviados a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (RAP) deben ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deben ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

3. Características de los trabajos

- Podrán entregarse, para su dictamen y publicación, en idioma español o en idioma inglés.
- Deberán entregarse totalmente concluidos, ya que iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán ser escritos usando letras mayúsculas y minúsculas y sin errores mecanográficos.
- Deberán tener una extensión mínima de 12 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office o documento de texto de OpenOffice o Word Perfect de Corel, en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5.
- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:

- a) El título del trabajo debe tener una clara relación con el contenido, debe ser breve. Se podrán aceptar subtítulos si el tema lo amerita.
- b) Las siglas empleadas deben tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
- c) Las notas deben aparecer numeradas al pie de página o agrupadas al final del texto, usando el orden que sigue para las referencias al pie:
 - **Para libro:** nombre, apellido, *título*, lugar de edición, editorial, Año (Si no es primera edición, indicar el número de edición), número de páginas.
 - **Para capítulo de libro:** nombre, apellido, "título del capítulo", *título de libro*, lugar de edición, Editorial, Año, intervalo de páginas.
 - **Para artículo:** nombre, apellido, "título del artículo", *nombre de la revista*, Volumen, número, Periodo y año, intervalo de páginas.
- d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior, pero invirtiendo el orden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Es obligatorio que todas las referencias y citas contengan todos los datos. Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones "sin pie de imprenta", "sin fecha" entre corchetes.
- e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben contener obligatoriamente la fuente completa correspondiente y ser lo más claros y precisos posible; es decir evitar las abreviaturas, a menos que el espacio no lo permita, e indicar las unidades cuando sea el caso. Los cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro 1, 2, 3, etc.) y romano para mapas planos, figuras, láminas y fotografías (figura I, II, III, etc.). Debe indicarse el formato electrónico de los archivos gráficos que incluya la colaboración (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.).
- f) Cada gráfica, cuadro, diagrama o figura deberá incluirse en un archivo diferente en cualquier programa de Microsoft Office u OpenOffice o Corel Office, indicándose en el texto el lugar que le corresponde a cada uno.

4. Dictaminación

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares (“*Peer System*”) con carácter anónimo, llevado a cabo por un comité de árbitros, cuya decisión es inapelable.

5. Resumen y abstract

En una hoja por separado se entregará un resumen del artículo con una extensión máxima de 150 palabras, tanto en español como en inglés. También se indicarán en ambos idiomas un mínimo de 3 y un máximo de 5 *palabras clave/Keywords* que describan el contenido del trabajo.

6. Corrección y edición

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

7. Difusión

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación

- Los autores podrán enviar sus trabajos al correo electrónico contacto@inap.org.mx

En los envíos por correo electrónico, será responsabilidad exclusiva del autor o autores asegurarse que sus propuestas se recibieron completas.

- O podrán entregar sus trabajos en disco compacto o memoria USB, debidamente identificado con el título del artículo y el nombre del autor o autores en:

Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,
Distrito Federal, MÉXICO

- La RAP no se hace responsable por la devolución de trabajos no solicitados.

9. Identificación

- En el archivo correspondiente a la carátula del trabajo se indicarán el título y la fecha de elaboración. Se deberá omitir el nombre del autor para guardar su anonimato durante el proceso de dictaminación.
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:
 - a. Título del trabajo, el cual debe ser breve y claro.
 - b. Nombre completo del autor o autores; indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado y, de ser el caso, los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución);
 - c. Enviar breve currículum académico de cada autor (mencionando líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 ó 4 publicaciones) y profesional (incluyendo la actividad y centro de trabajo donde se encuentra al momento de someter a dictamen el artículo);
 - d. Datos de contacto: domicilio, teléfono, fax y correo electrónico, a fin de poder establecer comunicación directa con el autor o los autores.



REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
141

40 años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Se terminó de imprimir en
Diciembre de 2016, en los talleres de:

Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
edlag08@gmail.com

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP