



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

RVOE 2006481

**CREAR UNA OFICINA DE ALTO GOBIERNO PARA LA
EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

TESIS

DE DOCTOR EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

CLAUDIA ANDREA RODRIGUEZ PEDRAZA

DIRECTOR: DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ

Ciudad de México

Marzo 2018

Dedicatorias

Por estar siempre ahí, ante la adversidad y el triunfo

Mi padre Gil, (Q.E.P.D.) por su inquebrantable ejemplo de rectitud

Mi Madre Lolita ejemplo de sabiduría

A las inseparables compañeras de vida por su ejemplo mis hermanas

+ Melisa
Jessy
Nora

En especial al ser la guía en mi investigación con sus libros, ideas y vivencias

Dr. Alejandro Carrillo Castro
Dr. José Juan Sánchez

Por sus valiosas aportaciones a mi sinodo

Dr. José Juan Sánchez González, Director de tesis
Dr. Fernando Pérez Correa Fernández del Castillo, Lector
Dra. Rina Aguilera Hinthelholer, lectora
Dr. Federico Seyde Melendez, Revisor
Dr. Alejandro Carrillo Castro, Revisor

AL INAP Por ser el artífice de esta inolvidable aventura

A usted respetable lector por su paciencia e interés

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

I. Planteamiento del problema	1
II. Objetivo	7
III. Preguntas de investigación	8
IV. Metodología	9
V. Justificación	10
VI. Hipótesis	11

CAPÍTULO I

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Introducción	12
<i>1.1 Origen de la Administración pública</i>	13
<i>1.2 Definición</i>	20
<i>1.3 Administración pública y políticas públicas</i>	21
<i>1.3.1. Análisis de las políticas públicas</i>	22
<i>1.3.2. Implementación de políticas públicas</i>	24
<i>1.4 Proceso de evaluación de políticas públicas</i>	29
<i>1.4.1. Control</i>	32

CAPÍTULO II

EL ALTO GOBIERNO

Introducción	34
---------------------	----

Antecedentes	36
2.1 Definición	37
2.2 Centro de gobierno	42
2.2.1. <i>Propósito</i>	43
2.2.2. <i>Funciones</i>	44
2.2.3. <i>Estructura</i>	46
2.3. El Alto Gobierno en México	47
2.4 Alto Gobierno en países latinoamericanos	50
2.5 La coordinación de las políticas públicas	52

CAPÍTULO III

ANTECEDENTES DE LA OFICINA DE LA PRESIDENCIA

Introducción	54
3.1 Antecedentes del Alto Gobierno en México	55
3.1.1 <i>Periodo de la Independencia (1810-1821)</i>	56
3.1.2 <i>Funciones del Estado Básico. México independiente (1821-1824)</i>	58
3.1.3 <i>La administración a cargo del Congreso (1824-1829)</i>	59
3.1.4 <i>Lucha entre federalistas y centralistas (1841-1846)</i>	61
3.1.5 <i>Guerra contra Estados Unidos de América (1846-1848)</i>	62
3.1.6 <i>Funciones del Estado de Fomento (1849-1857)</i>	62
3.1.7 <i>Inicio del Imperio de Maximiliano (1864-1867)</i>	64
3.1.7.1 <i>Término del Imperio (15 de mayo de 1867)</i>	64
3.1.7.2 <i>República restaurada (1867-1876)</i>	64

3.1.8 <i>Época de Porfirio Díaz (1876; 1877-1880; 1884-1911)</i>	65
3.1.9 <i>Revolución y contra revolución (1910-1917)</i>	66
3.1.9.1 Francisco I. Madero (1911-1913)	66
3.1.9.2 Victoriano Huerta (1913-1916)	66
3.1.9.3 Venustiano Carranza (1916-1920)	67
3.1.9.4 Adolfo de la Huerta	68
3.1.9.5 Álvaro Obregón (1920-1924)	68
3.1.10 <i>Plutarco Elías Calles, el Maximato (1924-1928)</i>	69
3.1.10.1 Emilio Portes Gil (1928-1930)	71
3.1.10.2 Pascual Ortiz Rubio y Rodríguez (1930-1932)	72
3.1.10.3 Abelardo L. Rodríguez (1932-1934)	72
3.1.11 <i>Lázaro Cárdenas (1934-1940)</i>	74
3.1.12 <i>Manuel Ávila Camacho (1940-1946)</i>	75
3.1.13 <i>Miguel Alemán Valdés (1946-1952)</i>	77
3.1.14 <i>Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)</i>	79
3.1.15 <i>Funciones del Estado Planificador de Desarrollo</i>	
<i>Periodo que crea la Secretaría Particular de la Presidencia</i>	81
3.1.15.1 Adolfo López Mateos (1958-1964)	81
3.1.16 <i>Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)</i>	85
3.1.17 <i>Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)</i>	88
3.1.18 <i>José López Portillo (1976-1982)</i>	89
3.1.19 <i>Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)</i>	93
3.1.20 <i>Funciones del Estado Redimensionado</i>	97
3.1.21 <i>Carlos Salinas de Gortari (1988 - 1994)</i>	97

3.1.22 Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 - 2000)	101
3.1.23 Vicente Fox Quesada (2000-2006)	103
3.1.24 Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)	108
3.1.25 Enrique Peña Nieto (2012-2018)	110
3.2 Importancia de la Secretaría Particular en el Alto Gobierno de México	121

CAPÍTULO IV

LA PERTINENCIA POLITICO-ADMINISTRATIVA DE CREAR UNA OFICINA DE ALTO GOBIERNO DEPENDIENTE DEL EJECUTIVO

Introducción	129
4.1 Un desarrollo sustentable centrado en la calidad de vida	131
4.2 Planeación estratégica	133
4.3 Marco jurídico de las políticas públicas en México.	135
4.4 Modelo de rendición de cuentas en el mundo	139
4.4.1 Modelo europeo	139
4.4.2 Modelo americano	140
4.4.3 Países desarrollados	140
Estados Unidos	140
Canadá	140
Inglaterra (Gran Bretaña)	141
Francia	141
España	142

4.5 Evolución de la evaluación en México	143
4.5.1 Virreinato	144
4.5.2 México Independiente, siglo XIX	144
4.5.3. Porfiriato	145
4.5.4 México posrevolucionario	145
4.5.5 México siglo XX	145
4.5.6. México siglo XXI	146
4.6 Sistemas de evaluación del desempeño en México	150
Auditoría Superior de la Federación (ASF)	150
Secretaría de la Función Pública (SFP)	150
Entidades Fiscalizadoras Superiores Locales (EFS)	150
Secretarías de Estado responsables de los controles y auditoría internos	151
Contralorías Municipales y Unidades de Control Interno de las Entidades Constitucionalmente Independientes	151
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)	151
 7 Propuesta: Creación de una Oficina de Alto Gobierno (OAG) en México, adscrita al Ejecutivo, para la evaluación de las políticas públicas, con “función preventiva y no correctiva”	 153
4.7.1 Planeación estratégica y planeación del trabajo	155
4.7.2 Proceso de las políticas públicas	156
Agenda primera etapa	156
Toma de decisión	156

Puesta en operación	157
Evaluación de políticas públicas	157
Evaluación de programas públicos	158
Evaluación de la gestión y resultados de entidades públicas	158
Evaluación del desempeño individual	158
<i>4.7.3 Funciones de la Oficina de Alto Gobierno OAG</i>	160
<i>4.7.4 Base jurídica de operatividad de la OAG</i>	161
Operatividad	161
Marco jurídico	162
Objetivo estratégico	162
4.8 Estructura administrativa	164
<i>4.8.1 diagrama de la ubicación de la Oficina de Alto Gobierno</i>	164
<i>4.8.2. Diagrama propuesto de la Oficina de Alto Gobierno</i>	165
<i>4.8.3 Diagrama de flujo de la operatividad de la Oficina de Alto Gobierno</i>	166
<i>Los círculos Concéntricos del Centro de Gobierno</i>	167
CONCLUSIONES	168
FUENTES DE INFORMACIÓN	178
Índice de cuadros	198
Índice de diagramas	198
Anexos	202

INTRODUCCIÓN

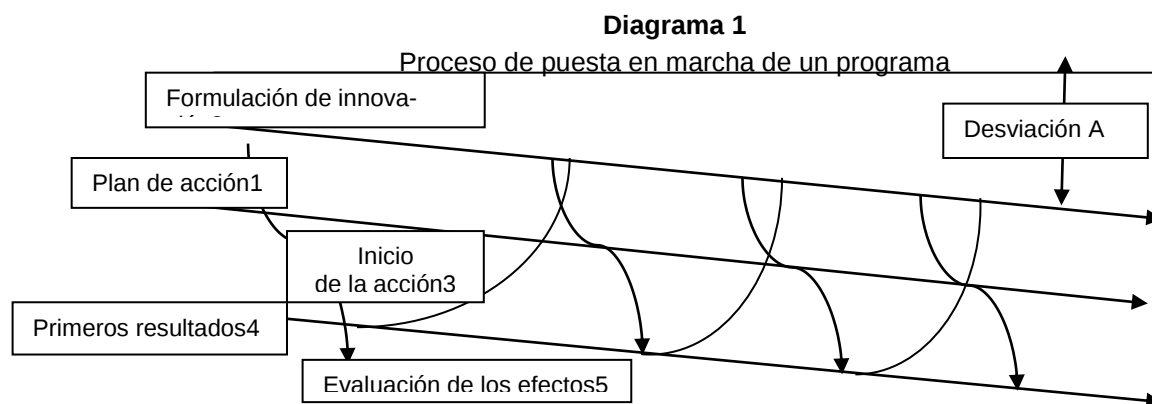
I. Planteamiento del problema

Un tema trascendental para la Administración Pública es el estudio de las políticas públicas y abarca su planteamiento, análisis, implementación y evaluación. Sin embargo:

En la disciplina de política pública y en la misma práctica gubernamental la evaluación ha sido tradicionalmente una operación analítica e informativa que tiene lugar al final del llamado “ciclo de la política pública” o, en su caso, cada vez que el gobierno practica cortes en la gestión de sus programas.¹

Para el desenvolvimiento de cualquier gobierno es indispensable contar con instituciones eficaces que sepan captar las demandas y necesidades de los ciudadanos, pues lo realmente importante y eficaz es resolver los problemas antes de que se presenten mediante una acertada aplicación y evaluación de las políticas públicas.

Éstas se encuentran en muchas ocasiones inmersas en la incertidumbre de su exacta aplicación en el sistema de gobierno y la gobernabilidad. Su deficiente implementación y un seguimiento superficial forman parte de su naturaleza hasta ahora.



Fuente: Eric Monnier, *Evaluations de l’action des pouvoirs publics*.

¹ Cardoso Brum, M. I. (2000), La evaluación de políticas y programas públicos, el caso de los Programas de Desarrollo Social en México. México, Porrúa, p. 7.

Un esquema de este tipo pone en evidencia la desviación presente en la puesta en marcha de una política. Conduce a los actores de la decisión a reformar de manera permanente los objetivos y los métodos de la acción en función de la perspectiva y, a la vez de los resultados que ellos perciben, bajo la forma de una modificación de su entorno.²

Es necesario puntualizar que el diseño, funcionamiento y evaluación de las políticas públicas -debido a los diversos criterios existentes- es un tema multidisciplinario y su manejo no puede encajonarse en una visión unidimensional.

Si tomamos en cuenta el periodo de 1958 a 1992, en el cual se cimentaron las bases estructurales de la administración pública federal respecto a los sistemas de regulación administrativa en materia de planeación, programación, organización, presupuesto, control y evaluación de políticas públicas, que conforman los actuales procesos gubernamentales, podemos entender la necesidad de la creación de una oficina de Alto Gobierno encargada de la evaluación de las políticas públicas.³

Henry Jacoby (1972) atinadamente expone la progresiva disolución de todos los núcleos autónomos de poder en la sociedad, y por consecuencia un proceso continuo de centralización de la conducta social en la cabeza del Estado.⁴

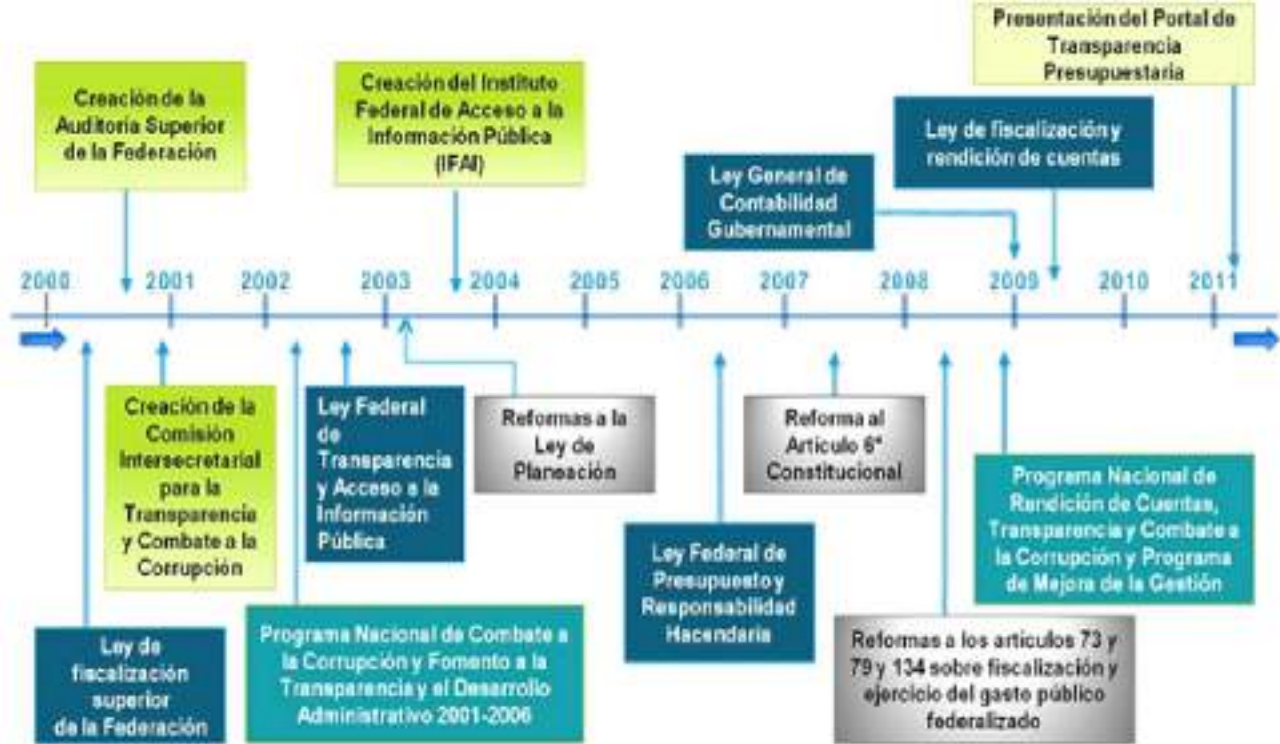
La necesidad de adoptar nuevas medidas en la Administración Pública ha llevado al Gobierno a concebirla como burocrática, reglamentarista e ineficiente, dejando de lado que ésta sólo es uno de los medios de que dispone para cumplir con los fines establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² Vargas Salazar, C. (2009), *Políticas públicas*, México, Porrúa/Cámara de Diputados.

³ Sánchez González, J. J. (2012), "El Alto Gobierno en México: una reforma administrativa pendiente para fortalecer las políticas públicas nacionales", en *Revista Mexicana de Administración Pública del Estado de México*, IAPEM, recuperado de <http://www.iapem.mx>.

⁴ Jacoby, Henry (1972), *La burocratización del mundo*, México: Siglo XXI, p. 27.

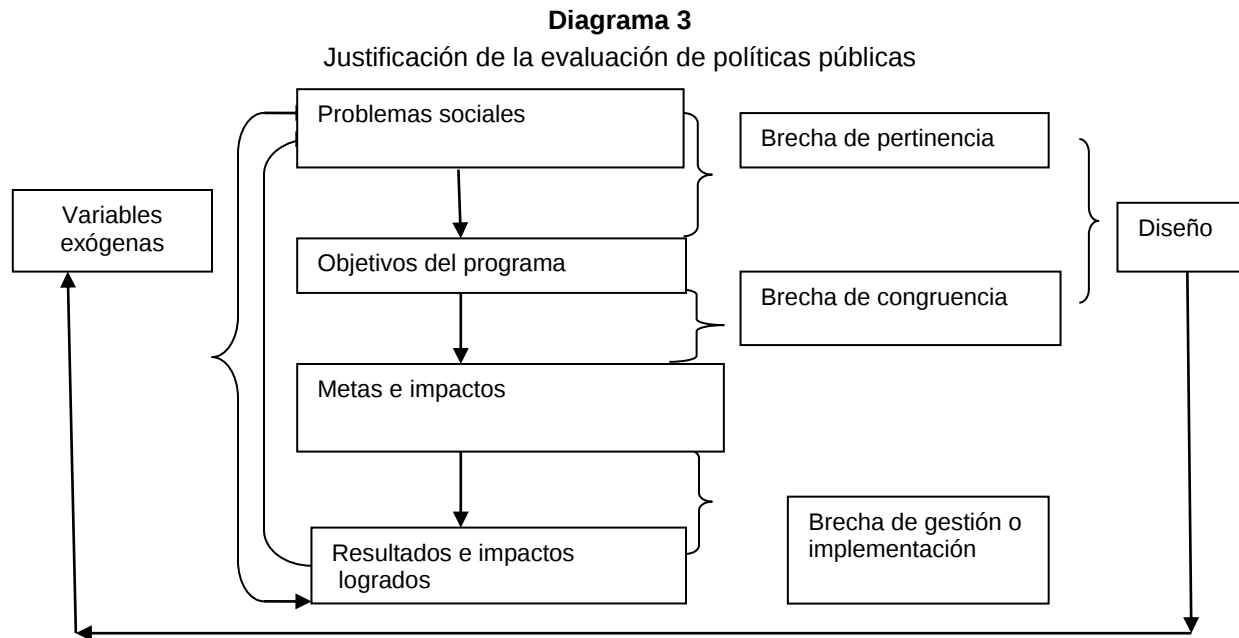
Diagrama 2
Evolución de la administración pública



Fuente: Elaboración de Salvador Zepeda, alumno del Doctorado en Administración Pública, INAP, generación 2013-2014, datos tomados del *Diagrama Hogwood & Gunn (1984)*.

Este trabajo no plantea cambios sustanciales en el diseño de políticas, ya que equivaldría a construir un edificio sobre cimientos cuestionables; lo que se propone es la creación de una oficina de Alto Gobierno dependiente del Ejecutivo que se encargue de la evaluación de las políticas públicas existentes para que se les dé seguimiento a los programas principales y a los indicadores de resultados finales en los ámbitos de impacto social.

En el caso de México, en la última década, la implementación de políticas públicas del gobierno en materia de seguridad, pobreza y empleo, por citar algunas, no ha sido lo suficientemente efectiva como para solucionar la problemática, obteniéndose resultados adversos a los esperados.



Fuente: Diagrama elaborado por: Myriam Irma Cardoso Brum, en La evaluación de políticas y programas públicos, el caso de los programas de desarrollo social en México.

Para crear una oficina a cargo del Ejecutivo Federal que concentre el control y evaluación de políticas públicas, el ejecutivo debe tomar en consideración los siete puntos básicos para la evaluación de las políticas públicas:⁵

1. Si es jurídicamente argumentable.
2. Si es económicamente respaldable.
3. Si es técnicamente factible.
4. Si es administrativamente posible.
5. Si es ecológicamente sustentable.
6. Si es socialmente necesaria y útil.
7. Si es políticamente deseable.

⁵ Quijano Torres, M. (mayo, 2013), Ciudad de México, Inauguración del ciclo de conferencias de actualización en Fiscalización Superior y temas afines, INAP.

El Alto Gobierno se define como el conjunto de entes que proporcionan un apoyo directo al presidente o primer ministro para el desempeño de la función de gobierno, bien sean gabinetes o *staff* presidencial, la jefatura de gabinete de ministros, las presidencias de los consejos de ministros, los ministros o secretarios de la presidencia, por lo que constituye un objetivo estratégico de los esfuerzos de fortalecimiento institucional de los gobiernos.⁶

Basada en diversas leyes que regulan el control y la rendición de cuentas, la operación funcional de la oficina del Alto Gobierno podrá articularse de forma técnica y legitimarse socialmente bajo una racionalidad técnica política. En este complejo proceso, el Alto Gobierno necesita una reestructuración en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas sociales⁷ para el buen funcionamiento de los órganos de control, supervisión y fiscalización del Poder Ejecutivo, como son la Auditoría Superior de la Federación, la Unidad de Evaluación y Control de la Cámara de Diputados como Órgano auxiliar de la Comisión de Vigilancia, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, CONEVAL, y la Secretaría de la Función Pública, preservando la autonomía de las funciones del Poder Legislativo⁸ y el Judicial.

Eventualmente, las soluciones a los problemas llegan a institucionalizarse y se dan por sentadas sin ningún cuestionamiento posterior, por lo que se puede decir que su potencia

⁶ Velazco, *et al.* *Fortalecimiento del Alto Gobierno para el diseño, conducción y evaluación de políticas públicas*, Centro Latinoamericano de Administración de Desarrollo, Proyecto CLAD. Recuperado de <http://old.clad.org/investigaciones/investigaciones-concluidas/fortalecimiento-del-alto-gobierno-para-el-diseno-conduccion-y-evaluacion-de-politicas-publicas>.

⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos: 73.-Fracciones XXIV y XXV; 74.-Fracciones II, IV y V (referente a la Cuenta Pública), 79.-Fracciones I a IV; Ley de Fiscalización Superior de la Federación; Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; Diarios Oficiales de la Federación (D.O.F.) de 30 de julio de 1999; de 12 de septiembre de 2001, y de 6 de julio de 2007.

⁸ A través de la Comisión de Vigilancia y su órgano técnico, la Unidad de Evaluación y Control.

disminuye. Las políticas públicas construidas sobre ideas viejas serán fácilmente suplantadas. Otra perspectiva es el enfoque de las políticas públicas en términos secuenciales. Yehezkel Dror⁹ argumenta que ha sido popularizado por trabajos estadounidenses, en particular los de Charles O. Jones, quien propone un marco de análisis en cinco etapas:

1. Identificación del problema
2. Desarrollo del programa
3. Puesta en marcha del programa
4. Evaluación del programa
5. Terminación del programa

Cuadro 1

Propuesta de Yehezkel Dror para reformar el “Cerebro Central del Gobierno” en México

Recomendación	Descripción
1. Elevar la calidad del equipo de asesores del Presidente de la República	a) Unidad profesional de análisis de cursos de acción política. b) Equipo de valoración de inteligencia integradora. c) Equipo de administración de la negociación. d) Centro para la administración de la crisis. e) Estaciones de trabajo de computación avanzada.
2. Aprovechar las instituciones políticas nacionales	La idea básica de una institución es reunir a una mezcla de formuladores de cursos de acción política e influyente sobre los cursos de acción política por un periodo de entre tres y seis meses.
3. Establecer un programa de educación superior avanzado y profesional sobre los cursos de acción política públicos	Es esencial tener por lo menos un programa universitario profesional sobresaliente sobre los cursos de acción política.
4. Establecer un cuerpo administrativo altamente profesional	“Para hacer que el gobierno en general trabaje mejor y mejorar el cerebro central del gobierno en particular, es necesario desarrollar un grupo compacto y coherente de administradores públicos profesionales de alto nivel.” (Dror, 1990; 25)

⁹ Yehezkel Dror. (1990). *Enfrentando el futuro*, Fondo de Cultura Económica, México.

6. Utilizar una estructura de grupos de trabajo	Remontar ampliamente las organizaciones existentes en México no es factible, y menos en el corto plazo; el cerebro central del gobierno debe depender, para la impartición de los radicalmente nuevos cursos de acción política, de grupos de trabajo ad hoc que sean elásticos, y que además le estén directamente subordinados.
---	---

Fuente: adecuación del cuadro propuesto por Yehezkel Dror en su libro: *Enfrentando el Futuro* por el Dr. José Juan Sánchez González, en su artículo “El Alto Gobierno en México: Una reforma administrativa pendiente para fortalecer las políticas públicas nacionales”. p. 93, *Revista de la IAPEM*, para ajustarlo a la propuesta de una oficina de Alto Gobierno.

Por otra parte, para realizar una reforma al interior de la Administración Pública mexicana y mejorar el desarrollo de las políticas públicas en México se requiere:

Analizar la vía tradicional del Alto Gobierno a través de la historia de México, para construir, al menos en nuestro país, una oficina administrativa sostenida por un sistema corporativo de gobierno que nos permita la evaluación de las políticas públicas, para que a diferencia de lo que sucedió en el pasado, ahora tengamos proyectos de políticas públicas encaminados a promover el desarrollo económico y social de México.¹⁰

Además, en la situación actual de la política y la administración pública,

La función de gobierno es tan amplia y compleja que es imposible concebir a un gobernante ejerciendo el poder de manera aislada o solitaria, de ahí la importancia de crear una oficina que haga la función de evaluación de políticas públicas y que esté a cargo del Ejecutivo.¹¹

II. Objetivo

Esta investigación se propone analizar y describir el diseño de una oficina de gobierno en México dependiente del Ejecutivo Federal, misma que estará inmersa en un proceso de

¹⁰ Sánchez González, J.J. (abril 2011), “El Alto Gobierno en México: Una reforma administrativa pendiente para fortalecer las políticas públicas nacionales”, Estado de México, *IAPEM*, p. 77.

¹¹ Quijano Torres, M. (2012), *Administración Pública en México, los gabinetes en México (1821-2012)*, México, INAP, p.23

formación de políticas generales y de políticas públicas sectoriales y democráticas susceptibles de evaluación, con la participación de los diferentes sectores de la sociedad.

III. Preguntas de investigación

En México las políticas públicas se encuentran en la disyuntiva de responder a las demandas de los grupos de presión o de reconocer y resolver las necesidades que plantean los problemas sociales.

De ahí la necesidad de encontrar las fallas en los programas auditados, ya que es en donde se evalúan los alcances planteados por la institución, que en ocasiones distan mucho de una vinculación real con la meta programada.

[P1] ¿Cómo aplica México sus políticas públicas?

Determinar las fallas en el proceso de aplicación de políticas públicas inoperantes que no cumplan con el fin para el cual fueron creadas.

[P2] ¿Qué evaluar de las políticas públicas?

La evaluación, como una disciplina científica mediante la investigación interdisciplinaria, cumple la función significativa de trabajar para una descripción, una interpretación y la crítica del impacto real de las políticas públicas.

[P3] ¿Qué elementos de juicio se utilizarán para la formulación de la política o políticas públicas en el Alto Gobierno?

La oficina del Alto Gobierno requerirá conocer las tendencias de opinión pública, así como los dispositivos para incidir sobre ella, con el fin de establecer la agenda pública, de ahí la necesidad de una estructura especializada y del control de los órganos existentes de fiscalización, para la definición de las políticas, programas y medios de información y comunicación, y así establecer un nuevo modo de funcionamiento de la administración pública que garantice la eficiencia y eficacia de los programas de

políticas públicas para dar solución a las demandas y necesidades de los gobernados.

No es posible el análisis y ejecución de políticas públicas sin reconocer la importancia de la política. Para contar con dicho recurso de poder, el Alto Gobierno requiere una interacción de control con los diversos órganos de evaluación para la creación de políticas públicas eficaces.

IV. Metodología

Este trabajo privilegió el procedimiento multidisciplinario. La parte principal atendió a un método de investigación documental basado en fuentes escritas, tanto impresas como electrónicas, que contribuyeron al enriquecimiento y fundamentación del tema de investigación.

Se abordó el objeto de estudio desde la mirada de varios investigadores, cada uno desde su campo de estudio (o su propia epistemología), con sus propios métodos de recolección de información y su propia lógica de análisis. Como señala Morín (2004),¹² de los campos de estudio disciplinarios debe permitirse que cada uno proyecte una visión específica, concluyendo en un informe final de investigación.

Se pretende también una investigación cualitativa, según lo expresado por Perry (1998),¹³ referido por Piedad Martínez (2006),¹⁴ quien argumenta que el método de estudio de caso como estrategia de investigación opera dentro del paradigma del realismo, el cual se muestra más apropiado que el positivismo, si se tiene en cuenta que el positivismo está basado en dimensiones de deducción/inducción, objetividad/ subjetividad y mensurabili-

¹² Morín, Edgar, (2014) *¿Qué es transdisciplinariedad?*, descrito en: <http://www.edgarmorin.org/que-es-transdisciplinariedad.html>. Fecha de consulta: 18 de febrero de 2017.

¹³ Perry, Ch. (1998). Processes of a case study methodology for postgraduate research in marketing, *European Journal of Marketing*, 32 (9/10): 785-802.

¹⁴ Martínez Carazo, Piedad Cristina, (2006), "El método de estudio de caso, estrategia metodológica de la investigación científica", en revista *Pensamiento y Gestión*, núm. 20, Universidad del Norte, Colombia, pp. 189-190.

dad/inmensurabilidad, mientras que el estudio de caso enfatiza no sólo la construcción de teorías, sino que incorpora las teorías existentes, lo cual revela un uso alternativo de la inducción y la deducción (características propias del estudio de caso contemporáneo).

La aplicación de este enfoque y ambos métodos permite afirmar que la presente investigación científica busca la explicación reflexiva y sistemática de hechos históricos aplicada a la administración pública y su control interno, a través de la evaluación de las políticas públicas, persiguiendo el incremento del conocimiento objetivo que cumpla las condiciones de rigor lógico, causalidad, generalidad, verificabilidad empírica e intersubjetividad.¹⁵

V. Justificación

De las reflexiones anteriormente expuestas se colige la pertinencia Político-Administrativa de crear la oficina del Alto Gobierno para el seguimiento, coordinación, análisis y revisión de políticas públicas, que tenga como objetivo principal mejorar el ejercicio de gobierno e incrementar la calidad del gasto público y sus resultados, mediante la evaluación de las políticas públicas en operación. El presente trabajo pretende dar una base teórica y metodológica para su creación, además de permitir una revisión de la situación actual de las instancias que debían cumplir esta función en la administración pública de nuestro país.

La Oficina de Alto Gobierno estaría a cargo de la orientación política y la representación del Ejecutivo, con el fin de construir un conjunto de políticas públicas de acuerdo con criterios de eficacia, eficiencia y economía para construir un puente legítimo entre la sociedad civil y la sociedad política, con la revisión del ejercicio público y el impacto social debido a la posibilidad de saber qué políticas o programas inoperantes y disfuncionales se podrían ajustar o eliminar según sea el caso.

Una Oficina de Alto Gobierno encargada de la evaluación y coordinación de políticas públicas, que coadyuve con el Ejecutivo en la fiscalización y desempeño para la elabora

¹⁵ Babie, E., (2003), *Métodos de pesquisas de Survey*, Belo Horizonte, UFMG. Banco de México (n.d.). Definiciones básicas de Riesgos. Banco de México. Descrito en: <http://www.banxico.org.mx/sistema-financiero/material-educativo/intermedio/riesgos/%-7BA5059B92-176D-0BB6-2958-257E2799FAD%7D.pdf>. fecha de consulta 25/02/17.

ción de procedimientos de suspensión de políticas inoperantes. Dicha oficina tendría como función básica ver si se está cumpliendo con lo programado, bajo la lógica de la existencia de un sistema de seguimiento y evaluación, basado en procesos y organizaciones que desarrollan inicialmente funciones de planificación y presupuesto.

Como apunta Roberto Salcedo, algunos rasgos clave de las políticas pueden ser tan importantes para lograr las metas de desarrollo como su orientación y contenido, tan es así, que en años recientes se demuestra que políticas de similar orientación y contenido pueden producir resultados muy diversos de un país a otro¹⁶

Mantener una vigilancia continua de la funcionalidad de las políticas públicas permite una aplicación más adecuada a la realidad que dé los resultados esperados.

VI. Hipótesis

En México no existe un órgano que otorgue un seguimiento o monitoreo puntual de las políticas públicas más importantes del gobierno, por lo que se requiere diseñarlo o reestructurar la Oficina de la Presidencia de la República para fortalecer su actividad.

La creación de una Oficina de Alto Gobierno, dependiente del Ejecutivo Federal, concentraría las funciones de evaluación de los diversos órganos existentes encargados de la evaluación de las políticas públicas, y su objetivo sería mantener la coherencia y la dirección política de la acción de gobierno y adaptarlas a los cambios del ámbito público.

¹⁶ Salcedo, Roberto (2011), *Evaluación de políticas públicas*, Ciudad de México, Biblioteca Básica de Administración Pública.

“Ningún hombre es lo bastante bueno para gobernar a otros sin su consentimiento”

ABRAHAM LINCOLN

CAPÍTULO I

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Introducción

Gobernar una sociedad implica un conjunto de actividades normativas, políticas y técnicas con el fin de establecer los objetivos sociales de beneficio general, señalar y prescribir las acciones que son consideradas ideales para el logro de los objetivos deseados, asignando los recursos necesarios para que las acciones prescritas puedan llevarse a cabo, definir un sistema de medios que haga posible conocer con precisión la brecha entre las acciones prescritas y las practicadas, entre la calidad de los servicios públicos prestados, deseados o exigidos, entre los resultados sociales esperados y los concretamente alcanzados.

En la creación de políticas públicas se parte del hecho de que el gobierno es democrático y en la práctica gubernamental la evaluación ha sido tradicionalmente una operación informativa y analítica, que tiene lugar al final del llamado “ciclo de la política pública”:

En general, se supone que la deliberación y la política pública se ocupan primordialmente del establecimiento de metas y de la determinación de los medios necesarios para su logro. En efecto, la función más importante de la deliberación pública y la elaboración de políticas es la

definición de las normas que determinan cuándo deberán considerarse ciertas condiciones como problemas de política.¹⁷

Partiendo del hecho de que la política pública pueda ser concebida como un razonamiento ético, político, institucional y operativo, llegamos al punto que todo gobierno concurre en política pública, volviéndose un asunto de orden jurídico.

El hecho es que en los gobiernos modernos democráticos ya no se gobierna sin que se evalúe de manera sistemática su desempeño con el fin de transparentar el gasto público y rendir cuentas acerca de la legalidad, calidad y efectividad de sus acciones; sin que los resultados de su evaluación sean utilizados como un proceso de aprendizaje continuo que hace posible corregir errores, defectos y restablecer la dirección. Además:

En la medida en que el poder público también sea entendido como un poder de los ciudadanos las políticas públicas tendrán un valor institucional que se alimentará de valores democráticos, los cuales se condensarán en un gobierno abierto, deliberativo y corresponsable.¹⁸

1.1. Origen de la Administración pública

La Administración pública, como práctica, puede ser identificada desde el origen de las primeras civilizaciones y fue desarrollada por los grandes imperios.

Gran parte de lo que se ve hoy en día en la Administración pública se lo debemos a Roma, China y Egipto. Siempre se daba una relación entre el ejército y la administración, desde la elaboración de planes, estrategias, tácticas y planeación, esto facilitaba los censos de la población, que eran muy importantes para tener el control de la recaudación de los impuestos.

¹⁷ Majone, G. (2010), Evidencias, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, capítulo II, p. 57.

¹⁸ Uvalle, Ricardo (2011), “Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática”, en revista *Reformas y Democracia*, CLAD, núm. 50.

Para los romanos lo administrativo, voz compuesta de *ad* (a, hacia) y *ministrare* (servir, cuidar), era la función de prestar un servicio a los miembros de la comunidad; *administrare* significaba entre los romanos la satisfacción de las necesidades de la sociedad, con un esfuerzo redoblado por parte de los oficiales.¹⁹

El origen de la administración pública se empieza a ver más claramente desde Confucio, quien influyó en el desarrollo del sistema administrativo al pugnar por el orden, el servicio civil y una adecuada apreciación de los problemas de administración pública.

Posteriormente, en el imperio Bizantino se desarrolló la especialización de la función administrativa: si se conquistaba algún pueblo a los niños los hacían prisioneros y los llevaban al colegio de pajes para ponerlos al servicio de los pueblos.

En Egipto, la administración fue importante para la planeación y la construcción de las pirámides; en Roma cobró gran importancia, como ya se apuntó, por la recaudación de impuestos para la construcción de puentes, caminos y monumentos; en la India la recaudación fue tan importante para cualquier actividad económica que hasta la prostitución representaba un impuesto al considerársele actividad de goce; en China se hizo el primer intento de servicio civil de carrera, al seleccionarse funcionarios mediante la aplicación de un examen para ser dignos de desempeñar un cargo público, del mismo modo se comenzó a crear la capacitación y preparación para el cargo.

Sin embargo, el nacimiento del pensamiento moderno sobre la administración pública se dio en 1808 y se debe a Charles Jean Bonnin, un pensador progresista exponente del trabajo científico sólido y productivo. Este autor explica los aspectos reales y complejos de la administración pública moderna, concibiéndola como una potencia que arregla, corrige

¹⁹ López Álvarez, Francisco (1956), *La administración pública y la vida económica en México*, Porrúa, pp. 22-23.

y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y las cosas:²⁰

La administración pública, es decir, la que tiene la gestión de los asuntos comunes respecto de la persona, de los bienes y de las acciones del ciudadano como miembro del Estado, y de su persona, sus bienes y sus acciones, como incumbiendo al orden público.²¹

Para Lorenzo Von Stein, la administración pública es la actividad que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por tanto, propiamente la vida exterior del Estado; es lo que se llama administración del Estado.²²

Thomas Woodrow Wilson define a la administración como: “la parte más visible del gobierno; *es el gobierno en acción*; es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego, tan vieja como el gobierno mismo”.²³

Luther Gulick define a la administración pública como aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno, y por tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo del gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos también en relación con las ramas legislativa y judicial. La administración pública es, pues, una división de la ciencia política y una de las ciencias sociales.²⁴

²⁰ “Principios de la Administración Pública”, en *Revista de Administración Pública*, número especial, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., noviembre de 1982, (pp. 81-102).

²¹ Bonnin, Charles. Jean (febrero de 1983), “Principios de la Administración Pública”, en *Revista de Administración Pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., antología 1-54, (pp. 479-500).

²² Sánchez González, José Juan, *Pensadores administrativos clásicos*, INAP, México, 2010, pp. 113-117.

²³ *Ibid.*, pp. 147-151.

²⁴ *Ibid.*, pp. 177-180.

En los años cincuenta del siglo pasado Harold Laswell define a la política pública como la “disciplina que se ocupa de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos”. Veinte años después, en 1971, agregaría un punto crucial en la definición: *el conocimiento del proceso de decisión*. Laswell sugiere la construcción de “hipótesis globalizadoras”, es decir, de escenarios probables (más o menos factibles y viables) de construcción futura de la realidad social.²⁵

Como comenta Enrique Cabrero (2000), la ciencia de las políticas públicas tuvo un desarrollo importante desde la segunda mitad del siglo XX. Si bien como práctica o como una reflexión implícita nos podemos remontar a épocas muy anteriores, es indudable que como campo propio de estudio surge a partir de los primeros planteamientos de Harold Lasswell.²⁶

El desarrollo de la base moderna de la fundamentación de las políticas públicas tuvo su origen a partir de 1951.²⁷ En ese año, en la Universidad de Standford se reunió un notable grupo de científicos sociales con el objeto de discutir temas relacionados con las *policy sciences*.

Ahí se consolidaron los primeros datos recopilados desde 1937, cuando en la Escuela de Graduados de Administración Pública de la Universidad de Harvard se introdujo el estudio de las políticas públicas. Después, en 1940, se creó un comité interdisciplinario dedicado al desarrollo curricular de este novedoso campo.²⁸ En 1958 el área económica

²⁵ Laswell, H. (1951), “*La orientación hacia las políticas*”, en Aguilar, L. (ed.). *El estudio de las políticas públicas*, Porrúa, México, 2000. pp.79-103.

²⁶ Cabrero Mendoza, E., en el artículo titulado: “usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México, límites de las policy sciences en contexto cultural y políticamente diferentes”, p. 189.

²⁷ Guerrero, O. “Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria”, en revista *Administración y Desarrollo*, núm. 29, pp. 11-33.

²⁸ Aquí se crea el libro de *Administración Pública y Políticas públicas* y comienzan a surgir varios trabajos como los de Harold Stein, Paul Appleby, Marshall Dimock, John Pffiner y Michale Reagan, en los

también ofreció su apoyo, impulsando la ciencia de la policy, con el profesor Charles Lindblom.²⁹

Desde 1965, en la London School of Economics and Political Science existe la Maestría en Administración Pública y Política Pública; en 1995, cuando se conmemoró el primer centenario de la escuela y los primeros 30 de esta maestría, hicieron un cambio en el nombre: ahora es la maestría de Política Pública y Administración.

En 1967 el Dr. Yehezkel Dror, Profesor de la Universidad Hebrea de Jerusalén y quien ha sido uno de los más firmes creyentes y defensores de la conveniencia y necesidad de incorporar el tópico de las políticas públicas en los *syllabus* de universidades de los Estados Unidos, propuso la creación de la carrera profesional de analista de policy.

En 1974 la NASPAA³⁰ incluyó a las políticas públicas entre los cinco temas de mayor enseñanza en las carreras universitarias relacionadas con el servicio público, pero fue hasta la década de los ochentas que los cursos de política pública fueron incluidos en los programas de nueve universidades de los Estados Unidos.³¹

El CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo), organizó el primer curso de estos tópicos en Bolivia, al cual acudieron representantes de varios países

cuales presentan a la administración pública como la aplicación y el manejo de las políticas públicas y en general impulsaron una importante corriente de investigación y estudio en torno de las políticas públicas.

²⁹ Es considerado uno de quienes dio fundamento a la perspectiva de las políticas públicas. En la década de los 50's propuso los lineamientos generales para la creación y desarrollo del "análisis de políticas públicas"; posteriormente presentó su "método incremental", de gran aplicación en este campo, como alternativa contra el conocido método "racional clásico". Una ampliación del método incremental junto con la interpretación de su "Mudding Through" (salir del paso), como uno de los métodos de formación de las políticas públicas.

³⁰ National Association of Schools of Public Affairs and Administration (Asociación Nacional de Escuelas de Negocios y Administración Pública).

³¹ González Ortiz, B (1988), "El concepto de política pública en la administración pública norteamericana", en *Revista de Administración Pública*, San Juan, Puerto Rico, pp. 58-70.

de la región. En América Latina existen centros que se han distinguido por sus grandes contribuciones en la materia; en México está el centro en la UNAM, el CLAD y el ILPES.³²

En la segunda mitad del siglo pasado la burocracia fue generalmente identificada con sus rasgos más negativos, de ahí el concepto que se generó de la administración pública tradicional como centralista, excesiva en su crecimiento, ingobernable y lenta.

A principio de los años setenta esa percepción negativa se incrementó influenciada por las ideas de diversos economistas y revistas del campo gerencial, que responsabilizaron a la burocracia de realizar presupuestos de una manera tradicional y una administración financiera ineficiente para garantizar el logro de las metas macroeconómicas y detener el crecimiento del sector público.

En el apogeo de la polarización de los bloques políticos y del modelo keynesiano de intervención del Estado en el desarrollo económico, se fomentaba la planeación para adaptar la producción a las necesidades de la sociedad o perfeccionar el uso de recursos escasos, mientras que ahora, en el cambio de siglo, se habla de la construcción del consenso a través de una negociación de la acción pública.

En los ochenta, caracterizados por profundas crisis y cambios acelerados, la administración pública tuvo que comenzar a cambiar su imagen y hasta su nombre. Así, el término de gestión pública ha venido sustituyendo al desgastado vocablo de administración pública, que carga con contenidos poco deseables para el discurso de la modernización o reforma del Estado.

La Administración tradicional descrita no dio lugar a desarrollos importantes en materia de evaluación, dado que su interés se centró en el control concomitante, directo y detallado de las actividades en el marco del derecho administrativo.

³² Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (1962), como organismo autónomo bajo la égida de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL-.

El modelo de bienestar que alcanzaron varios países del mundo occidental a partir de la postguerra dejó, al término del siglo XX, un creciente malestar por las desigualdades entre países agrupados en “tres mundos”.

La Administración pública fue el timón del desarrollo industrial y empresarial durante el siglo XX como sostén de una economía del bienestar y del ahorro en trance hacia una economía de mercado y alto consumo; en este periodo la administración pública adopta sin adaptar los principios fayolianos y la metodología Tayloriana.

La administración pública empieza a entenderse como gestión pública con la pretensión de incorporar estrategias para lograr “sistemas y procesos de clase mundial” y “servicios de calidad al cliente”.

En opinión de Lhérisson, en Lynn y Wildavsky (1999),³³ la Administración pública como disciplina favoreció la adopción inmediata de los principios de Taylor por dos razones muy convincentes. En primer término, esta disciplina carecería de sustento teórico propio, ya que sus principios y métodos venían de la ciencia política y del derecho. En segundo lugar, los principios básicos de la administración pública como sub campo de la ciencia política: ética, participación, democracia, equidad y respeto de la norma, entre otros, tenían una connotación distinta a los principios de la administración científica, como eficiencia, eficacia y productividad.

En el siglo XXI, las políticas públicas se conciben como el punto donde confluyen iniciativas, acciones y necesidades de gobierno y sociedad para servir cada vez mejor a los ciudadanos y mejorar sus niveles de vida y desarrollo humano.

Para Wyne Parsons,³⁴ las políticas públicas se refieren a aquello que alguna vez Dewey (1927) expresará como “lo público y sus problemas”. Se refiere a la forma en que se defi-

³³ Lynn, Naomi B. y Aaron Wildavsky (1999), *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, México. FCE.

³⁴ Wayne Parsons (2007), *Políticas públicas, una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Argentina.

nen y construyen cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de las políticas públicas. Asimismo, estudian como, por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no (Heidenheimer *et al.*, 1990:3) o, en las palabras de Dye, “qué hacen los gobiernos, por qué lo hacen y cuál es su efecto” (Dye, 1976).

1.2 Definición

Para definir la administración pública consideraré cinco aproximaciones:³⁵

- **Etimología:** para los romanos la *administratio*, voz compuesta de *ad* (a, hacia) y *ministrare* (servir, cuidar), era la función de prestar un servicio a los miembros de la comunidad. El elemento sustancial lo constituye la palabra *minister*, que se refiere a la persona que aporta el servicio.
- **Von Stein:** “esta actividad del Estado, que tiene lugar mediante los órganos estatales y constituye, por tanto, la vida propiamente exterior del Estado, es lo que se llama administración del Estado”.
- **Bonnin:** “es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”.
- **Como actividad:** Wilson: “La administración es la parte más visible del gobierno; es el gobierno en acción; es el poder ejecutivo, el que actúa, el aspecto más visible del gobierno y es, desde luego, tan vieja como el gobierno mismo”.
- **Como disciplina:** Gulick: “La administración pública es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno, y por tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo del gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos también en relación con las ramas legislativa y judicial. La administración pública es, pues, una división de la ciencia política y una de las ciencias sociales”.

³⁵ Sánchez J. J., (enero, 2013), *Introducción a la administración pública*, Primera sesión del Doctorado en Administración Pública, México, INAP.

1.3 Administración pública y políticas públicas

La administración pública y las políticas públicas surgen en la década de 1950, con las ideas de Harold Lasswell:

1. Las ciencias de políticas como un campo de estudio multidisciplinario y con objeto propio.
2. Consideración del contexto en el que se desarrolla la acción gubernamental.
3. Tender puentes entre la investigación académica y la práctica cotidiana.

Podemos considerar las ciencias de las políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado. El enfoque de políticas no implica dispensar la energía entre un conjunto de tópicos variados, sino más bien tratar los problemas fundamentales y con frecuencia no reconocidos que surgen de la adaptación del hombre a la sociedad.³⁶

Las políticas públicas presentan seis características:

1. Enfoque interdisciplinario.
2. Los valores ocupan un lugar central.
3. Buscan la objetividad.
4. Reconocimiento del contexto.
5. Desarrollo de una ciencia en formación y ejecución de políticas y la mejora en el contenido de la investigación.
6. Nuevas instituciones para poner en contacto a los científicos de las políticas y a sus elaboradores.

³⁶ Lasswell, H. (s.f.), *El estudio de las políticas públicas: la orientación hacia las políticas*, p.103.

El estudio de las políticas públicas no implica que exista una disciplina teórica particular. Los fundamentos teóricos de lo que se ha dado en llamar las perspectivas de las políticas públicas están íntimamente asociados con la teoría del Estado, con la ciencia política y con la teoría administrativa; su principal aporte es la contribución a la nueva dimensión de análisis que tradicionalmente ha sido descuidada, tanto por las teorías de origen liberal, como por las teorías de origen marxista.

Las políticas públicas son una nueva disciplina en desarrollo y constante cambio; su evaluación es un tema de las ciencias sociales basada en la racionalidad de los postulados, la objetividad de los datos y en los métodos de análisis; pero se lleva a cabo en un contexto político. Por lo tanto, se debe tener en cuenta que lo que se evalúa es producto de decisiones políticas.

En la actualidad cuenta con diversas aportaciones de sub campos de estudio e interdisciplinas que provienen de otras ciencias sociales, las cuales la alimentan y crean su propia dinámica de estudios e investigación.

1.3.1 Análisis de las políticas públicas

El análisis de políticas públicas se fundamenta en cuatro premisas:

La primera rompe con la visión tradicional de una Administración pública absolutamente dependiente del poder político. Considera que el sistema administrativo es un actor, es decir, que tiene autonomía: no es absolutamente dependiente; tampoco es jerárquico ni piramidal.

Según Roberth Dahl (1989),³⁷ existe en su interior una estructura poliárquica con muchos polos de poder, que dependen de sus relaciones con el sistema político y con la sociedad. De un lado están las teorías liberales clásicas del Estado, que señalan a la administración como una estructura de poder eminentemente jerárquica, dependiente del poder político, de aquí que la administración, de acuerdo con este enfoque, es un ente que depende del poder político y que simplemente ejecuta órdenes.

³⁷ Roberth Dahl, (1989). *La poliarquía*. Madrid. Tecnos Madrid, pp. 13-25.

Por otra parte, la concepción marxista plantea que el Estado es fundamentalmente un instrumento de dominio social y que la administración pública es un medio, ya no de intermediación, sino de dominación de una clase sobre otra; en este sentido la administración pública depende por completo del poder político. Coincide con el enfoque liberal, al considerar que su estructura se pliega a un orden jerárquico.

El segundo elemento rompe con la visión que analiza aisladamente el sistema político, el administrativo y el social, tratados como compartimientos acotados, independientes y separados. La realidad no es así; la discusión entre política y administración, entre técnicos y políticos, es sin duda un tema de gran debate, pero desde el punto de vista del análisis de políticas públicas no tiene ningún sentido apreciarlos en forma separada, porque en la práctica todos los elementos de la realidad están interrelacionados: la sociedad con la administración y con el sistema político y éstos a su vez con ella. Lo que debe analizarse son los procesos complejos que se forman en esta área común.

En tercer lugar, el análisis de políticas no se queda en la perspectiva de la eficiencia económica. Es una dimensión importante, va más allá porque alrededor de la ejecución de una política están las presiones de la sociedad y las presiones políticas que necesariamente trascienden la dimensión de la eficiencia económica; por consiguiente, las políticas públicas no se pueden mirar como el simple tránsito a través de una instancia administrativa que funciona con la misma lógica de la administración privada.

Como cuarta premisa es importante resaltar a la legitimidad de la administración pública que se plantea al menos en dos formas. Una, derivada del sistema político, - propia de los procesos electorales- constituye una forma de legitimación como parte del aparato estatal, en lo que algunos autores llaman la legitimación de onda larga. Otra, la legitimación producto de los servicios que presta la administración pública a la sociedad, a su relación permanente con sus clientelas sociales, se puede entender como la onda corta para significar el diario proceso de legitimación que se produce.

1.3.2 Implementación de políticas públicas

Las políticas públicas o políticas de Estado cumplen un ciclo en cinco pasos según la interpretación de María del Pilar Alonso Reyes:³⁸

1. *Conformación de la agenda*: Se produce cuando un problema o cuestión suscita interés público y reclama una intervención política. Puede entonces incluirse en la agenda, distinguiéndose dos tipos: agenda sistemática o pública y la institucional o formal; en esta última se tendrá la agenda gubernamental, que es donde están los temas que captan atención y la agenda decisoria cuyo objeto es la decisión activa sobre el problema. Los modelos de estas últimas son los de Cobb & Elder (1983) y Kingdon (2003).³⁹

En la agenda se revisan los problemas que se consideran prioritarios en un momento determinado, aunque es importante señalar que no significa que los problemas no existieran antes de que interviniera la atención política.

2. *Formulación de alternativas*: Es una etapa técnica del ciclo de las políticas. Se establece una secuencia, comenzando por el análisis, donde se recopila información de las posibles alternativas; a continuación, se hace la selección de la o las opciones identificando las más plausibles, ya sea porque ya están consolidadas en otros lugares o bien porque son las más creativas para atender el problema. Por último, debe contemplarse el proceso de legitimación, donde se delibera, argumenta y construye el consenso alrededor de la opción preferida.

3. *Implementación*: Es la puesta en práctica de la política, aquí puede haber tanto ganancias como pérdidas o bien no hacer correctamente la implementación y quedar a medias respecto a los resultados esperados.

³⁸ Alonso Reyes, M., (2012), *Políticas públicas de Pensiones en México para las personas sin capacidad de ahorro*, INAP.

³⁹ Deadlock. (2008), *A political economy perspective on the Massachusetts health policy reform experience*, Policy and the Kingdon model, P. 178.

4. *Evaluación*: Es cuando se analizan los impactos que la política ha tenido en la población; en esta etapa se formulan juicios sobre lo deseable de la política o programas y se determinan los valores que están detrás de los objetos. Mac Rae propone el uso de valores finales o intrínsecos, como el bienestar económico, equidad o calidad de vida en los problemas sociales, para ser medidos y contrastados con los objetivos establecidos inicialmente.

5. *Los principales criterios para la evaluación son*: efectividad en el logro del valor final, eficiencia para alcanzar ese logro, adecuación del objetivo logrado para la solución del problema público, equidad en la distribución de los beneficios y los costos, y satisfacción de los beneficiarios. La evaluación permitirá la redefinición de la política y su modificación, en caso necesario, para generar los resultados deseados.

La formulación de las políticas es uno de los pasos más importantes del ciclo de las políticas. Desde la perspectiva de Alison, se dan tres enfoques importantes para su expansión:

I. Modelo de Política Racional

II. Modelo de Proceso Organizacional

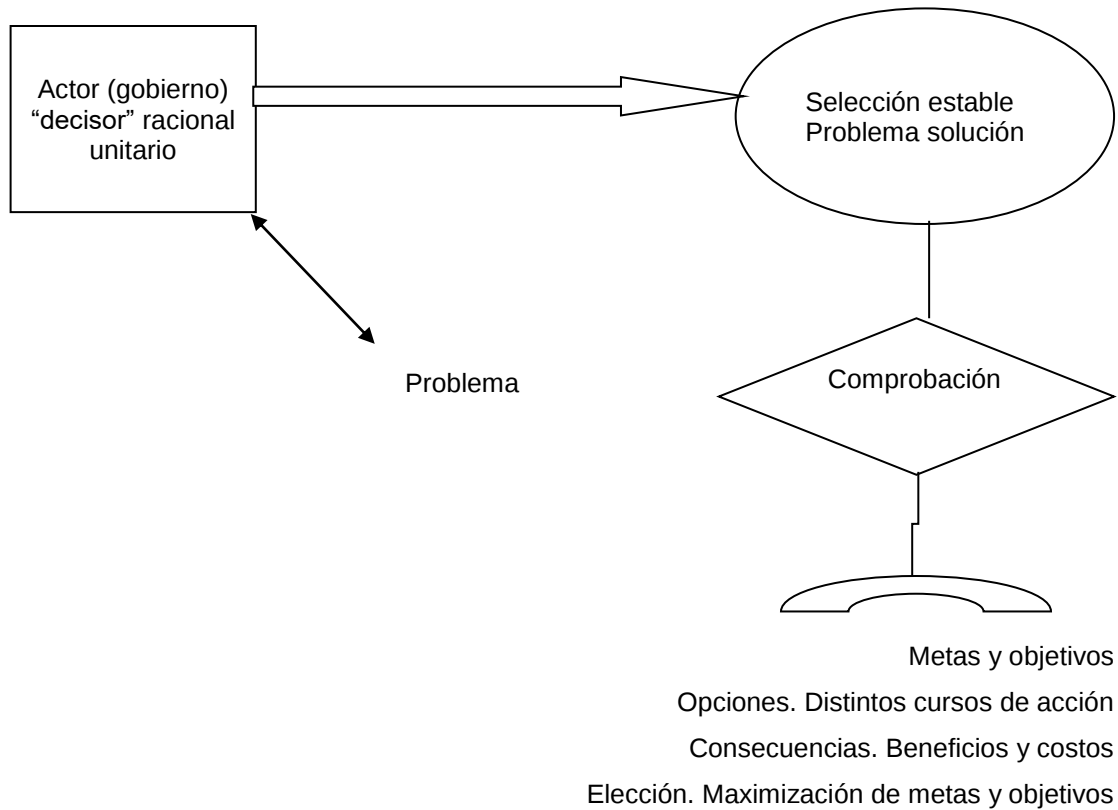
III. Modelo de Política Burocrática

Modelo de Política Racional: existe una pregunta sobre un acto político y se trata de averiguar el objetivo de ese acto. Se hace la suposición de que el analista estructura los sucesos como elecciones intencionales de actores coherentes. El modelo tiene un fundamento indicado por Schelling⁴⁰, que es el reconocimiento de un comportamiento racional, motivado por el cálculo consciente de las ventajas, cálculo que a su vez se basa en un sistema explícito de valores, con coherencia interna.

⁴⁰ Arturo Leyte, (1998). *Las épocas de Schelling*. Ediciones Akal & Hipecu, Madrid.

Diagrama 4

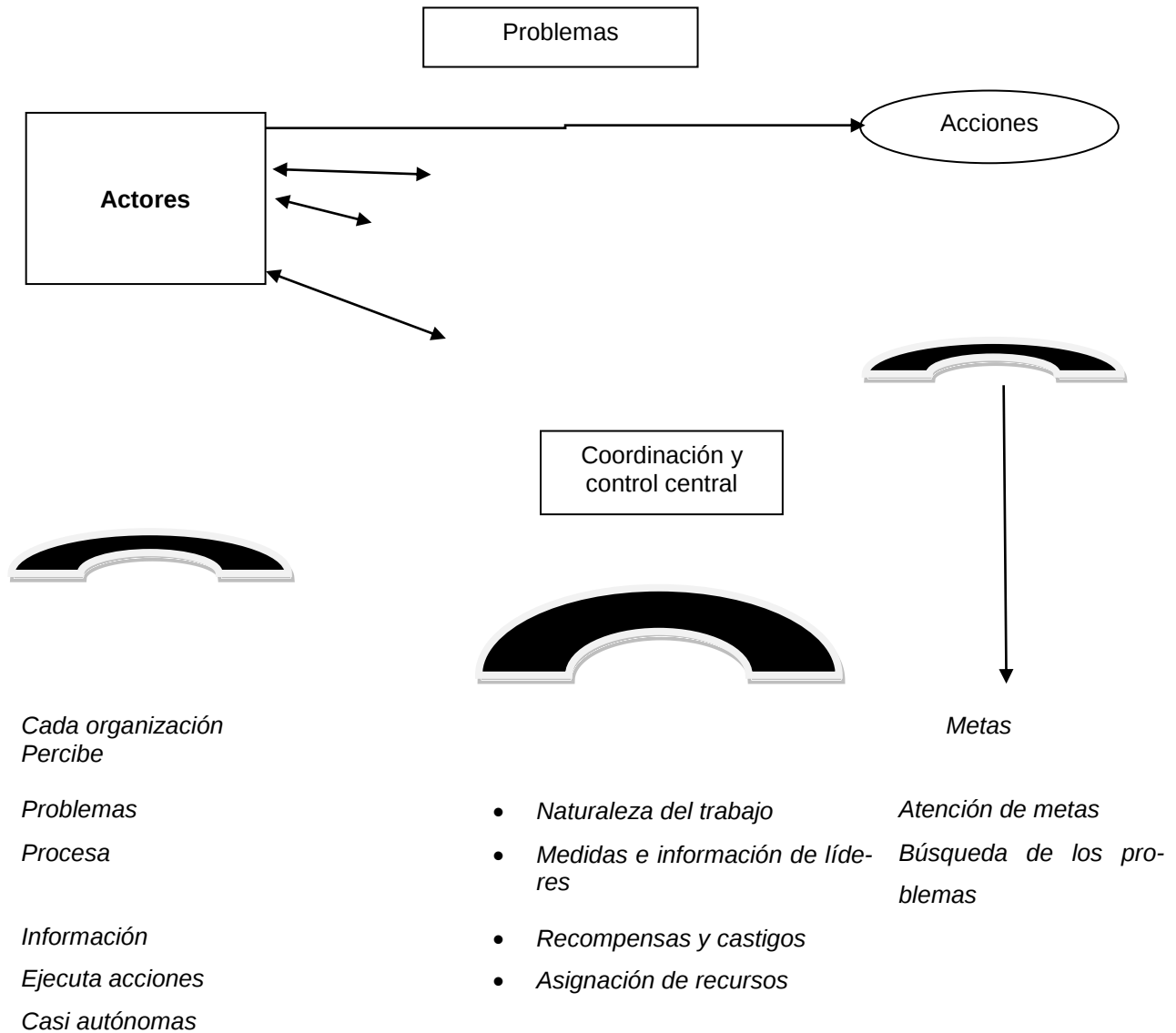
Formulación de políticas públicas en el Modelo de Política Racional



Modelo de Proceso Organizacional: Los gobiernos perciben el problema a través de sus organizaciones, y para saber las alternativas y las consecuencias se depende de ellas. De esta forma se actúa a través de las rutinas operativas de las organizaciones; por esta razón se tienen grandes organizaciones en las que se distribuye la responsabilidad para atender ciertas áreas particulares.

Diagrama 5

Formulación de política pública en el modelo de política organizacional



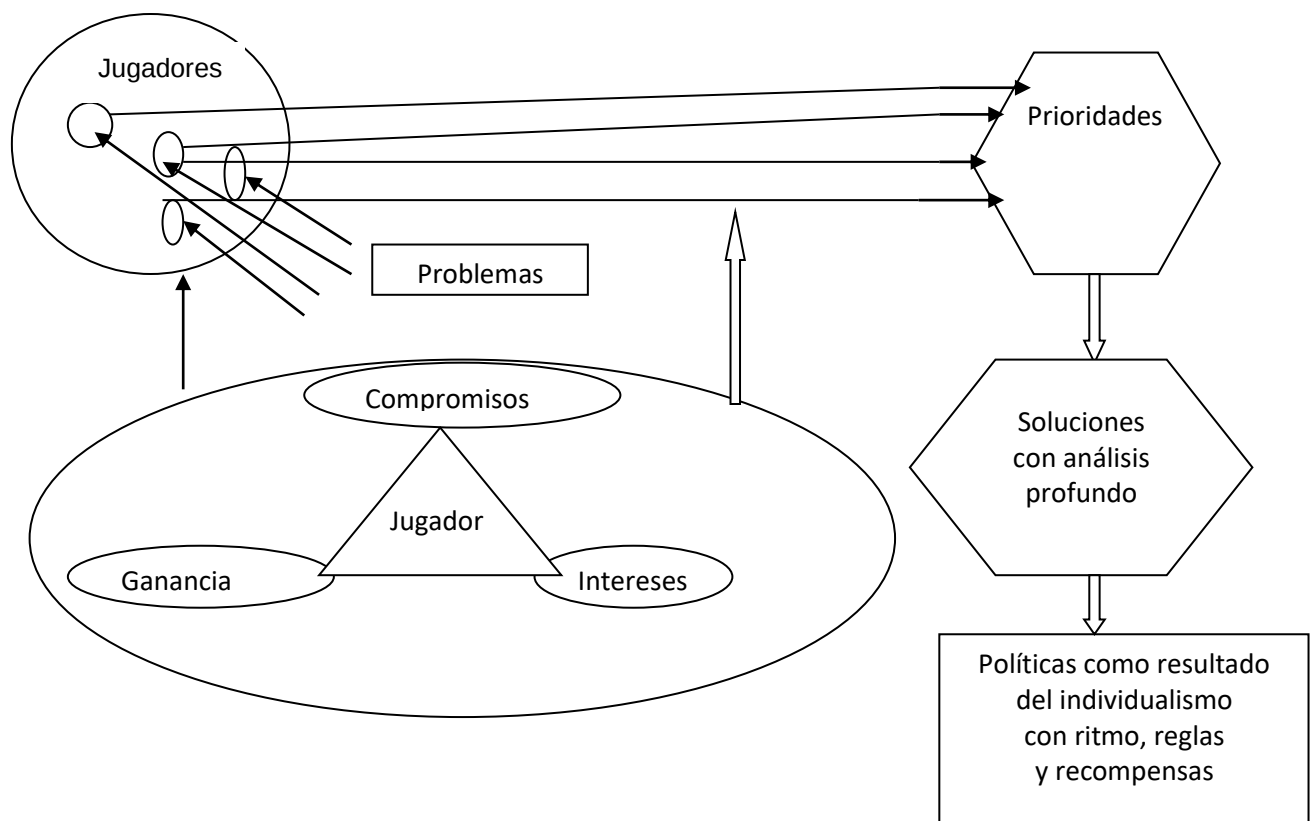
Fuente: diagrama elaborado por: María del Pilar Alonso Reyes, en *políticas públicas de Pensiones en México*, INAP, 2012.

Modelo de Política Burocrática: los actores son los dirigentes políticos del aparato gubernamental, y las personas que ocupan las posiciones más importantes en la punta de las organizaciones. Como consecuencia poseen independencia y poder discrecional. En este modelo se comparte el poder aunque no todos están de acuerdo en qué es lo que hay

que hacer, las diferencias importan y deben considerarse. La parte fundamental en este modelo es que la administración pública se resuelve a través de políticas.

Las acciones y las decisiones de los gobiernos en este modelo son esencialmente desenlaces y resultados políticos. Son consecuencias de compromisos, coaliciones, competencias y malentendidos entre diversos miembros del gobierno, cada uno de los cuales observa diferentes aspectos de una cuestión. Es un juego con resultados intrincados y sutiles, simultáneos y sobrepuestos, entre jugadores cuyas posiciones ordenadas jerárquicamente constituyen el gobierno.

Diagrama 6
Formulación de políticas públicas en el Modelo de Política Burocrática



1.4 Proceso de evaluación de políticas públicas

La evaluación, como una disciplina de la investigación científica, cumple la función significativa de trabajar por una descripción, interpretación y crítica del impacto real de las políticas públicas.

La evaluación puede servir no sólo como un medio para medir o apreciar el desempeño de los instrumentos de las políticas, sino también para fomentar el consenso entre los diferentes actores interesados. Esto se hace mediante un proceso social de aprendizaje que comprende la discusión de los criterios empleados para evaluar la efectividad de las medidas adoptadas en función del problema o de los problemas que tienen como intención abordar con una política específica. En este sentido la evaluación también es un instrumento de política que requiere un cambio en el comportamiento humano.⁴¹

Como en tantos otros conceptos de las ciencias sociales, podemos encontrar diferencias en las definiciones de evaluación como autores han escrito sobre ella. Ellas suelen girar alrededor de distintos puntos de vista atribuidos a los elementos que componen el concepto en estudio, de ahí que podemos hablar fundamentalmente de un conjunto de definiciones que se complementan, más que de concepciones opuestas.

Weber fue uno de los primeros en definir a la evaluación, como:

...la apreciación práctica de un fenómeno sobre el cual nuestra actividad puede ejercer una influencia al adoptar respecto del mismo una actitud de aprobación o desaprobación.⁴²

Guba y Lincoln (1981); Nioche (1982); Stufflebeam y Shinkfield (1987); Rossi y Freeman (1993); Mény y Thoening (1995) y Dye (1995)⁴³ consideran que es posible ver a la evaluación como una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar

⁴¹ Subirats, J., *Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación*, p. 5

⁴² Citado en Duran y Monnier (1992).

⁴³ Citados en Instituto de Desarrollo Regional, (IDR) (2000).

una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada.

Miriam Cardozo⁴⁴ menciona que Monnier (1995); Solarte (2002) y Díaz y Rosales (2003) enfatizan su carácter instrumental, y dan definiciones de corte más sociológico y político en donde hacen referencia a la evaluación como un proceso social e histórico de construcción de consensos y acuerdos, transformación de ideas y conocimientos, que se basa en el diálogo con enfoque metodológico múltiple y distinto del discurso racional de la teoría de las decisiones, que contribuye a modificar los programas públicos en forma lenta y marginal.

La evaluación de las políticas públicas es una tarea de las ciencias sociales, basada en la racionalidad de los postulados, en la objetividad de los datos y en los métodos de análisis; pero se lleva a cabo en un contexto político, de ahí el no dejar de tomar en consideración que lo que se evalúa es el producto de decisiones políticas, y los resultados de evaluación entran necesariamente en la arena política, lo que significa que éstos serán usados para denostar a enemigos o para publicitar el éxito de quienes conducen la maquinaria gubernamental, en donde la evaluación en sí misma adopta una postura política.

Para Roberto Salcedo,⁴⁵ el primer riesgo de la evaluación consiste en que los valores y creencias del evaluador lo acerquen a la dogmática política y lo conviertan en parte de la contienda.

Es importante identificar en la evaluación de políticas públicas dos tendencias fundamentales:

La primera, parte de un punto de vista positivista, y se preocupa por la objetividad del trabajo: se compone con definiciones de tipo instrumental, y se interesa fundamentalmente en una evaluación de tipo sumatoria y desarrollada desde un enfoque no participativo.

⁴⁴ Miriam Irma Cardoso Brum, *op.cit.*, p.63.

⁴⁵ Salcedo, R. (2011), *Evaluación de Política se enfoca a la utilización de los recursos Públicos*, México, BBAPdf (Biblioteca Básica de Administración Pública).

La segunda, desde un enfoque constructivista, motivada por la credibilidad y legitimidad del proceso y sus resultados, aporta definiciones de corte sociológico, y prioriza las aplicaciones de evaluaciones formativas con enfoque participativo e interés en el aprendizaje social.

Si bien el problema del método es un asunto clave en la evaluación, hay otro aspecto muy importante que enmarca la forma en que se desarrollan sus trabajos: las dimensiones contextuales. Se trata de comprender que las administraciones públicas, en cuyo marco se realizan los procesos de gestión y evaluación, se componen de redes de organizaciones en las que los factores políticos, culturales, de estructuración y de funcionamiento constituyen factores que afectan el desempeño evaluatorio. El estudio de dichas condiciones, uno de los tres resultados obtenidos en Francia por el informe Deleau en 1986, constituye el enfoque aportado por la sociología de las organizaciones y la sociología política.

Durán y Monnier (1992)⁴⁶ plantean que es compleja la acción pública, y que ello, aunado a las dificultades del aparato estatal para justificarse, son dos de las principales razones que explican el desarrollo de la evaluación, junto con el avance del análisis de políticas públicas. Se refieren a una crisis del sistema de representación en que la política ha entrado en la era de la sospecha, signo del deterioro de la democracia representativa como expresión de preferencias, por lo que los gobiernos tratan de resolver problemas concretos al mismo tiempo de recuperar el mayor consenso posible.

Miriam Cardoso (2006)⁴⁷ resalta la importancia de la dimensión organizacional en los procesos de evaluación y considera que el énfasis puesto en los temas de metodología la ha mantenido oculta y también ha impedido la capacidad de innovación en la materia.

⁴⁶ Durán, P. (1999), "Penser l'action publique", en *Droit et Société*, vol. 27, París; Monnier, E. (1995), *Evaluación de la acción de los poderes públicos*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

⁴⁷ Cardoso Brum, M., (2006), *La evaluación de políticas y programas públicos*, México, Miguel Ángel Porrúa.

En el mismo sentido, Hespel⁴⁸ reconoce que la consolidación de la evaluación dependerá estrechamente de los medios y competencias concretamente aplicados y de la manera como los actores se apropien de sus enseñanzas. Esto no es sencillo puesto que los encargados de tomar la decisión no actúan con una lógica de consecuencia exógena, sino de acuerdo a una cultura compartida, compuesta de reglas internas y modos de razonamiento implícitos.

Para institucionalizar realmente esa evaluación, se señala que es necesario algo muy diferente a establecer procedimientos administrativos: crear las condiciones que se enfoquen a cambiar la teoría en actos de quienes deciden, a modificar los modelos cognoscitivos y normativos que estructuran su visión del mundo, su representación de los problemas y su apreciación de los instrumentos movilizados para actuar.

1.4.1 Control

Resulta importante diferenciar a la evaluación del mero control o fiscalización de la gestión, que se enfoca a la utilización de los recursos presupuestales, y de la auditoría tradicional, centrada en verificar la adecuación de los procedimientos legales y administrativos.

Además de los actores, una de las categorías analíticas más utilizadas en el estudio de las políticas públicas es la del ciclo de vida de una política (es decir, la dinámica que debe caracterizar las distintas fases en que se articula dicho ciclo de vida). Bajo esta perspectiva, se propone la posibilidad de estudiar una política pública descomponiendo en diversas fases su ciclo de vida: la definición del problema y la entrada en la agenda de los poderes públicos, la formulación de propuestas y la adopción de decisiones, su implementación, la valoración de resultados y la eventual sucesión y terminación de la política iniciada.

⁴⁸ Hespel, Veronique (2002), "L'avenir institutionnel de L'évaluation des politiques publiques", en *Politiques en Management Public*, vol. 2, núm. 4, número especial Francia, Institut de Management Public (Integrante del Comisariado General del Plan).

Esta categoría analítica puede incluir las anteriores, ya que cada una de las fases descritas puede distinguirse de las demás por el tipo de actores dominantes, el contexto institucional y los estilos de decisión prevalentes.

Wyne⁴⁹ expresa la preocupación que encierran las críticas al enfoque “por etapas”, del ciclo de las políticas públicas. En tanto dispositivo heurístico, el ciclo de las políticas públicas permite la construcción de un modelo para explorar las políticas públicas; sin embargo, como ocurre con todos los modelos heurísticos, hay que tratarlos con precaución. Como el ejemplo del mapa del metro de Londres: más vale no perder de vista el hecho de que los mapas tienen serias limitaciones y tal vez distorsionen la comprensión. Puede ser que las ramas tengan un ciclo de vida y que los seres vivos sean considerados como “sistemas”, pero imaginar que las políticas públicas pueden reducirse a semejantes etapas de exagerada simplificación, desde el punto de vista metodológico “hace agua” por todas partes. No obstante, la idea de analizar la formulación de políticas y el análisis de las políticas públicas en función de un “marco por etapa” ofrece ventajas y no debe dejarse de lado sin pensarlo dos veces.

⁴⁹ Wayne Parsons, (s.f.). Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. Madrid.

“Nunca emprenderíamos nada si quisiéramos asegurar por anticipado el éxito”

NAPOLÉON BONAPARTE

CAPÍTULO II

EL ALTO GOBIERNO

Introducción

En todo gobierno y en toda actividad humana se ensanchan o se estrechan, según el caso, los márgenes de operación entre el ser y el deber ser, entre lo deseable y lo posible.

El proceso de acercamiento entre lo posible y lo deseable en la historia del diseño de políticas públicas se debe a que la sociedad evalúa fundamentalmente los resultados y lo que está detrás como análisis, decisiones y acciones que tuvieron que enfrentarse en primera instancia en la gestión de la administración pública.

El centralismo debe ceder el paso a nuevas formas de participación y organización locales, en las que las autoridades y los actores económicos y sociales tomen las riendas para conducir su propio destino, en un entorno nacional y mundial evidentemente competitivo.

Es necesario que México reconsidere sus relaciones entre centro y periferia, ya que la tendencia general en los gobiernos contemporáneos es hacia el reforzamiento del Alto Gobierno.

Sobre las instancias del Alto Gobierno recae, generalmente, el peso de la articulación intergubernamental e intersectorial y la vertebración de las funciones de diseño, seguimiento, evaluación y control de políticas públicas y de gestión pública en general. También es relevante su rol en la estructuración de la agenda gubernamental y la relación e impacto de ésta sobre la agenda pública.

Más allá de las prácticas y de las innovaciones apuntadas, sin perjuicio de las experiencias particulares de cada gobierno o de los entes autónomos más poderosos, el centro presidencial como tal ha contado con dispositivos limitados para cubrir funciones que resultan importantes para los procesos de gobierno, como por ejemplo:

1. La investigación para el diseño de políticas públicas, que puede pasar por la producción propia y requiere en todo caso un abordaje de los conocimientos disponibles en la comunidad científica y en organismos especializados.
2. El acopio sistemático de información, con trabajos de prospectiva y de planeación más conectados con la formación de la agenda y su manejo, mediante correctivos y actualizaciones permanentes.
3. Una organización más amplia y sistemática del seguimiento de las políticas adoptadas y del análisis de sus efectos, con procesos continuos de evaluación, radiales y generales, como insumos de retroalimentación política.
4. Estudios sobre la opinión pública y las posturas de la ciudadanía en torno a temas relevantes de la agenda política y a proyectos de reforma en cartera.
5. Un sistema de comunicación acerca del rumbo del gobierno, su agenda, sus prioridades, los escollos y las turbulencias, que opere a la vez como un dispositivo democrático, de publicidad republicana, pero también como un modo de generar certidumbres en tiempos prósperos y con mayor razón en tiempos de dificultades, con dispositivos dirigidos al conjunto de la ciudadanía y a los diferentes círculos de élite, que son a su vez reproductores de información y de certidumbre.

Antecedentes

En México, como en otras naciones de América Latina, el Ejecutivo Federal es a la vez el jefe del Estado y del gobierno en turno, convirtiéndose al mismo tiempo en la cabeza política y administrativa del sistema político.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las leyes federales, señalan que el Presidente de la República mexicana, depositario único del poder Ejecutivo, tiene entre sus atribuciones principales la atención de los asuntos prioritarios del país.

En este capítulo deseamos mostrar que es el centro de gobierno y el Alto Gobierno, como se estructura en México, así como la descripción de sus procesos y herramientas que muestran la estructura de altos cargos directivos a través de los cuales se planifican, se gestionan o se evalúan las políticas o servicios públicos en México.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), emplean el término de Centro de Gobierno, mientras que el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) utiliza el de Alto Gobierno.

Se trata fundamentalmente del mismo concepto, pues ambos designan a la institución o grupo de instituciones que presentan apoyo directo al jefe del Ejecutivo, en general, en la coordinación política y técnica de las acciones de gobierno, la planificación estratégica, la supervisión del rendimiento gubernamental y la comunicación de las decisiones y los logros del gobierno.⁵⁰

Por lo que respecta al presente trabajo de investigación se utilizará el término de Alto Gobierno, por ser la base fundamental para su desarrollo las investigaciones regionales en América Latina que ha desarrollado el CLAD en los últimos veinte años.

⁵⁰ Avilés Sotomayor, A. T. (2016), El monitoreo de políticas públicas desde el Alto Gobierno: el caso de la oficina de la presidencia de México (2000-2018). INAP, México, p. 54.

2.1 Definición

El "Alto Gobierno",⁵¹ entendido como el conjunto de entes que proporcionan un apoyo directo al Presidente para el desempeño de la función de gobierno, bien sean vicepresidencias, jefaturas del gabinete de ministros, presidencias de los consejos de ministros, ministros o secretarios de la presidencia, constituyen un objetivo estratégico de los esfuerzos de fortalecimiento institucional, en pos del logro de una mayor eficacia gubernamental que redunde en sociedades más justas.

Nuria Cunill Graw⁵² amplía la definición de Alto Gobierno del CLAD y lo complementa diciendo que sobre estas instancias del Alto Gobierno recae generalmente el peso de la articulación intergubernamental e intersectorial y la vertebración de las funciones de diseño, seguimiento, evaluación y control de políticas públicas y de gestión pública en general.

Para José Juan Sánchez⁵³ el concepto de Alto Gobierno es

una herramienta útil para la administración pública con el propósito de analizar y comprender la operación y el funcionamiento de los diversos órganos de apoyo del Poder Ejecutivo; se trata de un concepto novedoso que requiere de un mayor desarrollo teórico y una argumentación coherente, que permita identificar la clase de órganos, unidades y áreas de apoyo que permitan, en un primer momento, mejorar la toma de decisiones del alto nivel, y en segundo lugar, asegurar la efectividad y legitimidad de las políticas públicas nacionales. Ambos aspectos son esenciales dentro de la agenda de la administración pública contemporánea.

⁵¹ Fortalecimiento del Alto Gobierno para el diseño, conducción y evaluación de políticas públicas, Venezuela, Proyecto del CLAD, p. 40

⁵² Cunill Graw, N. (2011), Fortalecimiento del Alto Gobierno para el diseño... p. 6.

⁵³ En su artículo "El Alto Gobierno en México: Una reforma administrativa pendiente para fortalecer las políticas públicas nacionales".

Yehezkel Dror se refiere al Alto Gobierno metafóricamente como “Cerebro central del gobierno”, y lo concibe como prioridad dada la importancia que representa para modelar las opciones críticas nacionales y por su papel vital en el inicio y avance de amplias reformas del Estado. Es válido analizar su propuesta como una posible reforma del Alto Gobierno, con un enfoque de política pública⁵⁴.

En Iberoamérica, la noción de Alto Gobierno⁵⁵ a veces incluye la estructura de los cargos directivos a través de la cual se planean, gestionan o evalúan las políticas públicas. En otras ocasiones, el Alto Gobierno aparece sólo asociado al círculo institucional inmediato que facilita el despliegue de las funciones de la institución presidencial.

El Alto Gobierno se ocupa de la adopción de decisiones al más alto nivel que se desarrollan en la actualidad en condiciones de mucha complejidad, celeridad e interdependencia. Estos escenarios de decisión se caracterizan por situaciones de marcada volatilidad e incertidumbre, que se han intensificado a partir de la última crisis aun en desarrollo.

Tomando en cuenta lo apuntado hasta aquí, aventuro una definición propia: el Alto Gobierno es el conjunto de burocracia al más alto nivel que se encarga de definir las políticas gubernamentales que deben cumplirse, dentro de las cuales se atiendan las prioridades nacionales en términos de bienestar público con sentido y visión de Estado, que se especialice en el cumplimiento de programas de trabajo, planes y que cumpla las garantías con mínimos de bienestar social.

El Alto Gobierno se concibe como una figura nueva en desarrollo, aunque pareciera que en realidad no es un tema nuevo de estudio como se quiere hacer ver por la literatura especializada, ya que se pueden referenciar antecedentes con estructuras que fueron diseñadas para dar el apoyo y asesoría al jefe de gobierno. Por ejemplo, The Cabinet Office del Reino Unido, que se remonta a 1916, cuando le fue asignada formalmente la responsabilidad de coordinar las políticas y ofrecer una di-

⁵⁴ Dror, Y. (1990), *Enfrentando el futuro*, México, Fondo de Cultura Económica.

⁵⁵ Simposio Iberoamericano celebrado en marzo de 2009, en República Dominicana.

rección estratégica para el gobierno debido a las exigencia de la Primera Guerra Mundial. En los Estados Unidos, la Ley de Reorganización de 1939 estableció “The Executive Office of the President” para auxiliar directamente al Titular del Ejecutivo, después de que el llamado “Comité Brownlow” declaró de manera contundente que “El Presidente necesita ayuda”.

Además, existen otros antecedentes en la región de América Latina, como es la Oficina Presidencial en Argentina, la cual tiene sus raíces en la década de 1940. En tanto que en México, la Secretaría de la Presidencia fue creada en 1958, pero sus estructuras de apoyo administrativo se remontan al siglo XIX.⁵⁶

En la actualidad muchos de los problemas que los gobiernos han estado enfrentando se manifiestan de forma transversal, cruzando la línea de la funcionalidad, exigiendo la participación de más sectores, de ahí que exista una necesidad de una coordinación central más fuerte para dar coherencia a las acciones del gobierno.

El Alto Gobierno es clave en la consulta y estructuración de consensos con organizaciones representativas de la sociedad, sobre temas sectoriales o nacionales de alta significación.

Para garantizar la posesión y mantenimiento de las competencias del Alto Gobierno, en este momento histórico la respuesta tentativa que se ofrece es la del reforzamiento de los gabinetes o *staff* presidenciales, en la línea que se inauguró en los años 1970 en Estados Unidos con el nuevo rol de la Office of Management and Budget.

Desde entonces se ha aprendido mucho, pero lo que sigue claro es la necesidad de generar nuevos roles y competencias para poder ayudar a gobernar con eficacia.

Las nuevas organizaciones y sus novedosas estructuras de roles surgen en parte para desplazar las limitaciones impuestas por los sistemas de personal de las viejas estructuras organizativas.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 46.

Más allá de las prácticas y de las innovaciones reseñadas, sin perjuicio de las experiencias particulares de cada gobierno o de los entes autónomos más poderosos, el Ejecutivo Federal ha contado con dispositivos limitados para cubrir funciones que resultan importantes para la obtención del bienestar social, mismos que se pretenden cubrir con la creación de una oficina de Alto Gobierno, que sea responsabilidad única y exclusivamente del Ejecutivo Federal, que no sea convertida en una secretaría o ministerio, ni en una comisión, mucho menos en un órgano de gobierno autónomo.

De ahí que se plantee que las funciones generales de Alto Gobierno podrían ser, de inicio:

- I. Generar la certidumbre de que el gobierno puede gobernar, esto nos remite a una agenda creíble y legitimada socialmente, y
- II. Lograr que el gobierno como un todo genere resultados valiosos para la sociedad que, a su vez, sean efectivamente percibidos como tales por ésta.

La agenda gubernamental en el Alto Gobierno requiere satisfacer atributos mínimos en los cuales es necesario asegurar que determinadas funciones sean instituidas. Entre ellos podemos considerar:

- Que sea plural,
- Proactiva,
- Flexible, y
- Comunicable

La elaboración de la agenda y su comunicación, asumidas ambas como tareas en constante desarrollo, pueden contribuir a que el gobierno tenga direccionalidad. La inversión en el desarrollo de relaciones hacia adentro y hacia afuera del gobierno, tanto como la existencia de un proyecto político, son fundamentales en tal sentido.

La gestión de la agenda gubernamental determina, por su parte, el desempeño del gobierno, en función de muchas variables, tales como la capacidad administrativa y financiera del sector público y las características del sistema político-institucional. Pero

también es función de las capacidades del Alto Gobierno para desarrollar un gobierno estratégico y holístico que genere resultados para la sociedad.

La comunicación de la agenda es una función permanente que requiere ser instituida en el Alto Gobierno.

El Alto Gobierno debe tomar muy en cuenta el liderazgo político, ya que es fundamental en la Agenda. De ahí la importancia de la comunicación. La coherencia de ésta, tanto dentro del gobierno como hacia la ciudadanía, exige la elaboración de una estrategia que no puede dejarse exclusivamente en manos de expertos en comunicación, sino que debe tener criterios políticos.

Una unidad para la comunicación con los ciudadanos puede ayudar a transmitirles información a través de los medios sobre lo que el gobierno está haciendo y quiere hacer, así como para responder, en la medida de lo posible, a sus peticiones.

Los gobiernos requieren establecer centros de prospectiva, unidades de estrategia u otros mecanismos orientados a considerar las cuestiones a largo plazo y sus conexiones con las decisiones que se adoptan de inmediato. Ellas deben estar cerca de las cuestiones que afectan a los políticos y personalidades del gobierno -de modo que se pueda comprender los contextos y desafíos, pero bastante lejos de quienes están demasiado asociados con las políticas existentes, de modo que puedan proveer pensamiento nuevo.⁵⁷

⁵⁷ <http://www.clad.org/documentos/otros-documentos/relatoria-NC.pdf>

2.2 Centro de Gobierno

Los primeros antecedentes respecto al Centro de Gobierno los arroja la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE),⁵⁸ que lo define como

Referido a las estructuras administrativas que sirven al Ejecutivo. El Centro de Gobierno cuenta con una gran variedad de nombres a través de los países, como Secretaría General, Oficina del Gabinete, Cancillería, Oficina/Ministerio de la Presidencia, Oficina del Consejo de Ministros.

El Centro de Gobierno está conformado por más de una Unidad⁵⁹ en muchos países, y cumple diferentes funciones, por ejemplo, la unidad que es compartida a todos los Centros de Gobierno es la que sirve específicamente a la cabeza del gobierno, mima que se designa con diversos nombres como Oficina del Primer Ministro, Oficina del Presidente.

En la década de los 80's la OCDE creó una red de funcionarios en los países miembros, llamados "Network of Senior Official Center of Government", intercambiando información relacionada con las instituciones de los diversos países.⁶⁰

El concepto de Centro de Gobierno (CdG) refiere a la institución o al grupo de instituciones que prestan apoyo directo al presidente en la gestión del gobierno.⁶¹ Una posición

⁵⁸ <http://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>. Consultada el 13/03/2017.

⁵⁹ La OCDE hace uso del término Unidad al referirse a los Departamentos, Direcciones, Secciones o cualquier otro segmento de la organización que pueden ser identificados por el Centro de Gobierno. Para Tonathiu Sotomayor, las reuniones de la OCDE sobre el tema que desde octubre del 2008 se han celebrado anualmente, cumplen tres propósitos fundamentales: 1. La revisión de los temas que hacen que el Centro de Gobierno funcionen más eficientemente. 2. Entender los sistemas de toma de decisiones y las políticas en el país que se encuentre como anfitrión. 3. Un trabajo más amplio en el tema de gobernanza, fundamental para lograr los objetivos económicos y sociales, de la misma forma ver que las políticas públicas sean más efectivas y eficientes.

⁶⁰ <http://www.oecd.org/gov/a-to-z-public-governance.htm>.

⁶¹ James, S. y M. Ben-Gera. (2004), *A Comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries*, París, OCDE (Organisation for Economic Co-operation and Development).

única para ofrecer una perspectiva general de la acción del gobierno, que sólo puede existir en el Centro.

Por lo tanto, sería inapropiado tratar de elaborar una lista de las instituciones de CdG que sea aplicable a todos los países de América Latina y el Caribe. Por lo que describimos primero cuáles son los *propósitos* del CdG, luego las *funciones* que deben desarrollarse para lograrlos y, finalmente, identificar las *estructuras típicas* que suelen desempeñar estas funciones.

2.2.1 Propósito

Los gobiernos se enfrentan al riesgo de producir políticas inconsistentes, especialmente porque los objetivos de los distintos ministerios y organismos pueden estar en tensión. Sólo el centro puede alinear todas estas unidades separadas para asegurarse de que sus acciones sean compatibles y coherentes, y que generen sinergias para maximizar su impacto para los ciudadanos.

El CdG trata de asegurar la coherencia de las regulaciones producidas por los distintos ministerios y organismos mediante la definición de una orientación unificada que las guía.

Otro propósito se basa en mejorar el desempeño del conjunto del gobierno, en el cual se espera que las políticas produzcan resultados e impactos positivos para los ciudadanos. Las instituciones del CdG están en una posición ideal para impulsar el rendimiento mediante el establecimiento de un marco que:

- Exprese claramente los objetivos a alcanzar.
- Comunique eficazmente a todos en el gobierno—y en el sistema más amplio de prestación de servicios— cuáles son esos objetivos.
- Contemple el presupuesto para cumplirlos.
- Monitoree el avance hacia su cumplimiento.
- Intervenga para ayudar a hacer ajustes o para crear capacidad cuando los resultados no son los esperados.

El CdG también es fundamental para liderar cambios y para incubar la innovación mediante la promoción de enfoques de conjunto del gobierno en la modernización administrativa, y a través de la coordinación de innovaciones horizontales clave (lo cual incluye, entre otros elementos, el gobierno electrónico y la transparencia gubernamental).

Otra propuesta sería una narrativa eficaz de las acciones del gobierno. Los gobiernos no sólo deben producir políticas coherentes, sino también comunicarlas de una manera consistente. Mientras que los ministerios pueden tener interés en resaltar su propia agenda sectorial y sus logros, el CdG puede garantizar que el contenido y los tiempos de las comunicaciones respondan a una estrategia y a prioridades del conjunto del gobierno.

Como último propósito tenemos la conducción y dirección política del gobierno. Los gobiernos llegan al cargo con una visión general que tienen la intención de traducir en políticas públicas. Este proceso generalmente implica negociar con otros actores clave (el Poder Legislativo, la burocracia, la sociedad civil, el sector privado) que pueden tener sus propios intereses y metas.

Por lo tanto, las instituciones de CdG proporcionan el apoyo que el presidente necesita para liderar este proceso y asegurarse de que el programa del gobierno guíe efectivamente la adopción e implementación de políticas.

2.2.2 Funciones

Cumplir con el propósito expuesto en el apartado anterior requiere realizar determinadas funciones asociadas a las instituciones de CdG. Estas funciones se pueden describir de la siguiente manera:

- Asegurar una gestión estratégica del gobierno.
- Garantizar la coordinación de las políticas públicas.
- Monitorear y mejorar el desempeño.
- Gestionar la política de las políticas públicas.
- Comunicar los logros y acciones del gobierno, y rendir cuentas a los ciudadanos.

Las constituciones y otras leyes organizativas del gobierno no especifican en sus textos un “Centro de Gobierno”, ni sus funciones, estructura o límites. Por lo tanto, una cuestión crítica es cómo definir qué instituciones deberían ser incluidas en este concepto. La literatura especializada no es homogénea en la respuesta a esta pregunta, y algunos autores indican una *definición estrecha* de CdG, concentrándose sólo en las instituciones y las unidades que sirven directa y exclusivamente al presidente (como los ministerios o secretarías generales de la presidencia), y otros proponen una *definición expandida*, que también incluye ciertos ministerios (como Finanzas, Planificación o los organismos rectores del servicio civil) que sirven al gobierno en su conjunto.

En la mayoría de los países, la oficina de presupuesto se encuentra dentro de un Ministerio de Hacienda o de Finanzas, mientras que en algunos otros se sitúa en la Oficina del Presidente.

Por lo tanto, deben ser consideradas parte del CdG, incluso si realizan también otras tareas propias de los ministerios que no forman parte de aquél.

Se propone la consideración de ocho estructuras que pueden identificarse como unidades que suelen desempeñar las funciones del CdG:

- Unidades de apoyo directo al presidente.
- Unidades de asesoramiento sobre políticas.
- Unidades de estrategia.
- Unidades de coordinación de políticas públicas, y unidades de monitoreo y mejora del desempeño.
- Unidades de comunicación.
- Unidades de asesoramiento jurídico.
- Unidades de presupuesto.

2.2.3 Estructura

Existen importantes variaciones entre los países con respecto a la organización interna de los CdG, lo cual depende de prioridades políticas, disposiciones constitucionales, restricciones institucionales y tradiciones administrativas.

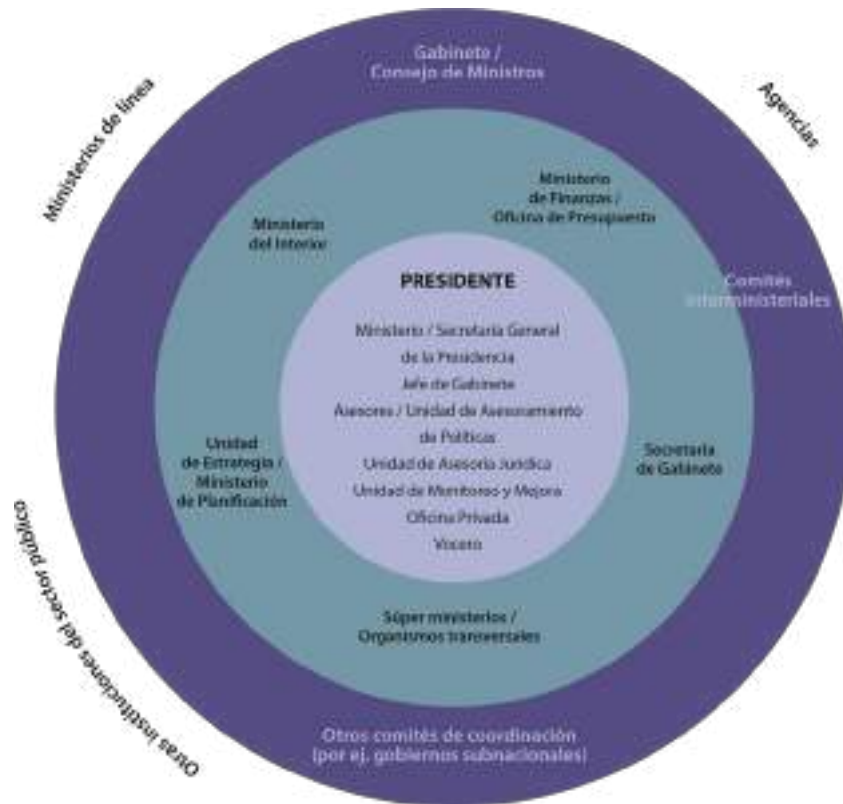
Incluso dentro de un mismo país, diferentes presidentes han estructurado sus CdG de diferentes maneras, de acuerdo con sus estilos personales o realidades políticas. El principio fundamental es la efectividad para ejercer estas funciones: no hay un único modelo correcto de CdG en cuanto a estructura, y *los gobiernos deberían enfocarse en el hecho de que las funciones sean desempeñadas y los propósitos alcanzados.*

A continuación se ofrece una representación esquemática de la estructura del CdG. La imagen de círculos concéntricos puede ser útil para visualizarlo.

En el círculo interior nos encontramos con las instituciones y unidades que en casi todos los casos están presentes. En el siguiente círculo podemos identificar otras instituciones que tienden a desempeñar funciones de CdG, pero que también ejercen otras funciones; el círculo externo incluye a las instituciones y unidades que, en diferentes contextos, pueden o no formar parte del CdG.⁶²

⁶² Cuadro obtenido del estudio realizado por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) sobre *El Fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*, Martín Alessandro, Mariano de la Fuente y Carlos Sentido“, nota técnica IDB-TN-591, p. 13. Disponible en: <file:///F:/Estudio/Centro%20de%20Gobierno%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe.pdf>. Consultado 22/08/2016.

Diagrama 7
Los círculos concéntricos del Centro de Gobierno



La adopción de decisiones al más alto nivel se desarrolla actualmente en condiciones de complejidad, celeridad e interdependencia. Estos escenarios de decisión se caracterizan por situaciones de marcada volatilidad e incertidumbre, que se han intensificado.

La formulación de políticas y decisiones convenientes y oportunas requiere contar con arreglos institucionales, capacidades e instrumentos tecnológicos que vayan más allá de lo tradicional, a efectos de adecuarse para procesar complejidad e incertidumbre.

2.3 El Alto Gobierno en México

En México, el Ejecutivo Federal es a la vez el jefe del Estado y del gobierno en turno, convirtiéndose en la cabeza política y administrativa del sistema político. La Constitución, al igual que las leyes secundarias mexicanas, reconoce al Presidente de la República como depositario único del poder Ejecutivo, y entre sus funciones principales la atención

de los asuntos prioritarios del país -políticos, económicos y sociales-, así como la conducción de estrategias para su solución.

Aparte de sus labores políticas, es el encargado de dar unidad a toda la burocracia que depende de él por ser la cúspide de la pirámide organizacional del Estado en sus tres ámbitos de gobierno: el federal el estatal y el municipal.⁶³

Para entender la figura presidencial, tomemos la definición de Mintzberg (1983), quien define a la “tecno-estructura” como aquella unidad que no pertenece a la línea de mando de la Administración Pública Federal, y en general está constituida por analistas que diseñan y plantean el trabajo de otras personas. También existen las unidades denominadas “*staff* de apoyo”, que se encuentran separadas del flujo de trabajo pero que prestan servicio sin los cuales el resto de las unidades no podrían desarrollar sus funciones.

La presidencia está compuesta por ambos tipos de unidades, que llevan a cabo labores típicas de tecno estructura respecto al resto de la Administración Pública Federal y aquellas que brindan servicio al propio Presidente, particularmente en temas de logística y seguridad.

A continuación, se presenta un panorama general sobre los componentes y funcionamiento del sistema político mexicano, y los cambios que ha experimentado en los últimos años, ya que es la esfera en la que se desarrolla el Alto Gobierno.

El sistema político mexicano ha transitado de un régimen históricamente no democrático a uno con mecanismos que permiten participación ciudadana, competencia político-electoral y un pluralismo moderado con tres partidos predominantes. El proceso de apertura requirió de reformas electorales orientadas a transformar el régimen y sus prácticas político-administrativas.

Este sistema empezó con la creación y adaptación de un sistema de partido hegemónico. La oposición no influía en las decisiones; de esta forma, el poder presidencial y el partido

⁶³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, 15 de noviembre de 2013.

hegemónico se extendieron a lo largo del periodo comprendido entre 1952 y 1988: “Durante este período, el Presidente en turno ejercía sus facultades meta constitucionales a plenitud y la hegemonía del Partido único no era disputada por ninguna fuerza política”.⁶⁴

El partido en el poder, favorecido por la infraestructura y maquinaria electoral, retenía el poder presidencial mientras se encargaba de monopolizar los cargos en las gubernaturas, senadurías y diputaciones. A partir del resultado de 1988 se presenta una mayor apertura democrática, no obstante la transición mexicana pareciera no encajar dentro de los modelos tradicionales.

México ha transitado hacia un régimen más democrático, sin embargo, no hay que confundirlo con una democracia consolidada. Los votos se concentran en tres partidos competitivos, casi excluyentes, con las mismas posibilidades de ganar a través de mecanismos que permiten competitividad, tal como señalara Sartori. El régimen mexicano se presenta como un sistema de “pluralismo moderado-excluyente”, donde existe poco espacio para otro partido adicional, tal como lo afirman Espinoza y Meyenberg.⁶⁵

Los avances durante estos años son significativos en materia de legislación electoral, financiamiento más equitativo, competencia entre partidos, imparcialidad del IFE. A partir de 1994, la competitividad electoral parece haber llegado a México para quedarse, para ser un factor importante en la construcción del régimen político democrático.⁶⁶

⁶⁴ Santiago Castillo, J. (julio-diciembre, 1999), “El poder Legislativo: de la hegemonía al pluralismo”, en *Diálogo y Debate* núm. 9, México.

⁶⁵ Tal sistema de partidos puede definirse como de pluralismo moderado excluyente. Moderado porque un alto porcentaje de los votos se encuentra en tres fuerzas políticas; excluyente porque son estas mismas fuerzas políticas las que, al cubrir este grueso de espacio político, fijan las reglas para que dicha situación no se altere. Sólo cambia la primera fuerza por otra de las dos, pero una cuarta en este sistema está condenado a no existir. Espinoza y Meyenberg (2001), p. 361.

⁶⁶ Valdés Zurita, L. (1995), “El sistema de partidos en México: las dimensiones de la competitividad electoral”, en *POLIS* 95, año. 3, núm. 5, p. 41, México, UNAM.

El sistema político mexicano se ha desarrollado como una democracia en vías de consolidación, con un sistema electoral funcional, pero con mecanismos atrasados en el reacomodo y distribución del poder.

Lo deseable para la oficina del Alto Gobierno en México sería que el Jefe de la Oficina de la Presidencia realizara una propuesta de reestructuración del Alto Gobierno, que sentará las bases para mejorar la evaluación de las políticas públicas.⁶⁷ Sin embargo, el cambio continuo de funcionarios públicos hace que la continuidad se vaya perdiendo y que afloren nuevas ideas de los que van llegando y desconocen el procedimiento y la funcionalidad.

Estoy de acuerdo con la propuesta del Dr. José Juan Sánchez en la necesidad de crear una oficina de Alto Gobierno que realice una reestructuración de fondo, para lo cual haría falta un análisis serio, un diagnóstico preciso y una visión de largo plazo, ya que no hay acercamiento sin diagnóstico administrativo.

2.4 Alto Gobierno en países latinoamericanos

La literatura especializada presenta datos sobre el tamaño del CdG en varios países, pero estas comparaciones suelen ser engañosas. Cada estudio define el CdG de manera diferente, por lo que las instituciones y las unidades que se incluyen en estos cálculos no son homogéneas. Un referente básico en tal sentido es el que señala el Banco Interamericano de Desarrollo⁶⁸ sobre el estudio realizado por Peters, Rhodes y Wright.⁶⁹ En él se da cuenta de un fenómeno convergente: la creciente politización del *staff* de asesores que integran el Alto Gobierno y la importancia de las especificidades nacionales, así como de los factores personales en la modelación de la estructura, funciones, estilos y efectividad del Alto Gobierno.

⁶⁷ Sánchez, J.J., op. cit, p. 92.

⁶⁸ Op cit, p. 21.

⁶⁹ Peters, G.; R.W.A., Rhodes y V. Wright (2000). *Administering the Summit. Administration of the Core Executive in Developed Countries*. Londres, Palgrave Macmillan.

El proyecto se inicia en agosto de 2009. Durante los años de 2010 y 2011 se desarrollan cuatro estudios de orden teórico sobre el Alto Gobierno que proveen un enfoque técnico conceptual sobre las funciones que le corresponden para mejorar significativamente su desempeño. Por otra parte, se delimita un conjunto de desafíos y se avanza en el abordaje de ocho estudios empíricos en los países siguientes: Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Uruguay, Portugal y República Dominicana.

El objetivo general del proyecto es: “Contribuir a determinar cuáles son los nuevos roles, estructuras, sistemas de información y comunicación, y formas de coordinar que son actualmente necesarios para maximizar la eficacia del alto Gobierno, así como identificar las buenas prácticas que pueden dar cuenta de ellos”.

El Alto Gobierno es el vértice político del gobierno. Sin embargo, para desarrollar efectivamente sus funciones estratégicas esenciales necesita contar con suficientes capacidades técnicas. Si los presidentes encuentran valor político en la producción de políticas efectivas y en la prestación de servicios públicos de alta calidad —algo que los ciudadanos exigen más activamente y con expectativas crecientes— requerirán un considerable apoyo técnico para lograrlo.

Este parece ser el principal factor detrás del creciente interés en los países de América Latina para fortalecer las capacidades técnicas e institucionales del Alto Gobierno, más allá del estilo que cada nuevo presidente prefiera para organizarlo.⁷⁰

El Alto Gobierno no trata de micro gestionar el gobierno o de reemplazar a los ministerios en sus funciones inherentes. Sin embargo, los gobiernos necesitan un núcleo estratégico para orientar las políticas, garantizar la coherencia, proporcionar coordinación, promover reformas e incubar innovación.

⁷⁰ Fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe, estudio realizado por el BID, Alessandro, Mariano La Fuente y Carlos Santido, nota técnica IDB-TN-591, p. 25.

El desempeño de estas funciones garantizaría la prestación de servicios a los ciudadanos y el cumplimiento de las promesas de campaña. Aunque algunos países han logrado importantes avances en el fortalecimiento del desempeño de estas funciones básicas, las capacidades en las oficinas del Alto Gobierno en Latino América siguen siendo generalmente débiles, en virtud de que en la mayoría de los países las instituciones del Alto Gobierno cumplen sus funciones sólo parcialmente.

Pueden crearse diferentes estructuras e instituciones para realizar funciones de oficina de Alto Gobierno, no habiendo un modelo único que se deba aplicar a todos los contextos en todo momento. La clave es que las funciones estratégicas esenciales se desempeñen efectivamente, y que sean institucionalizadas para que cada gobierno, o cada equipo de transición a punto de tomar posesión del cargo, no deba construirlas desde cero. Dado que estas funciones son especialmente relevantes en el inicio de una nueva administración, asegurar la existencia de capacidades técnicas subyacentes daría herramientas adicionales a los presidentes para dirigir sus gobiernos.

2.5 La coordinación de las políticas públicas

Para las estructuras de Alto Gobierno de la época después de la transición, su involucramiento en las tareas diseño y coordinación ha dependido del grado de control que cada presidente ha buscado ejercer.

La participación de la estructura de Alto Gobierno en la coordinación de políticas públicas se desarrolló principalmente por dos medios. A saber, la negociación de las “metas presidenciales” y el cumplimiento de la agenda de buen gobierno.

La agenda de buen gobierno fue definida como un compromiso personal del presidente que giraba en torno a seis líneas estratégicas cuya finalidad era el impulso y la modernización de la Administración Pública Federal: gobierno honesto y transparente, gobierno profesional, gobierno de calidad, gobierno digital, gobierno con mejora regulatoria y gobierno que cueste menos

Entre los asuntos que valdría la pena explorar para mejorar el Alto Gobierno en México, se detecta la necesidad de consolidar un verdadero sistema de gestión estratégica del gobierno que permita enlazar con mayor claridad el diseño de políticas, la planeación, el presupuesto, el seguimiento y la evaluación de forma que el Presidente de la República pueda acceder a la información de forma más sistemática y tomar decisiones, al tiempo que se garantice una adecuada comunicación de las prioridades presidenciales, adicionalmente las labores de coordinación de la presidencia se han vuelto crecientemente importantes, pero no existe un marco normativo institucional que asegure que dicha coordinación está normada y brinde certeza a las propias dependencias y entidades sobre lo que se espera de ellas.

En el periodo de la hegemonía del poder en un solo grupo, en México el Secretario de Gobernación cobraba gran importancia al ser considerado el líder del Gabinete y el sucesor del Presidente en funciones. Ese papel se ha diluido a lo largo del tiempo, por lo que el presidente requiere apoyarse en su *staff* para realizar tareas de coordinación, siendo de forma dispersa y con apego a prioridades cambiantes.⁷¹

Adaptar el Alto Gobierno en México a la realidad que se vive ahora implica un camino largo por recorrer, máxime para adaptarlo al doble reto de la consolidación del pluralismo político y del entorno inestable y adverso que enfrenta el gobierno en su búsqueda de ofrecer resultados valiosos para los mexicanos.

El avance que se ha logrado ha sido bueno, pero aún es necesario repensar el marco institucional y las herramientas de gestión para lograr la orientación estratégica del gobierno, y buscar un equilibrio entre la requerida flexibilidad para enfrentar circunstancias cambiantes y los resultados a largo plazo, que aseguren el posicionamiento y sustentabilidad del país en el contexto internacional.

⁷¹ Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, *Agenda Presidencial de Buen Gobierno*, p. 1. Disponible en:

<http://innova.fox.presidencia.gob.mx/funcionarios/formación/archivos/teleconferencia01/apbg.pdf>. Consultado el 05/04/14.

“Un Estado estará bien constituido y será fuerte en sí mismo cuando el interés privado de los ciudadanos esté unido a su fin general y el uno encuentre en el otro su satisfacción y realización”

GEORG WILHEIM FRIEDRICH HEGEL

CAPÍTULO III

ANTECEDENTES DE LA OFICINA DE LA PRESIDENCIA

Introducción

Este capítulo expone una descripción de la evolución de la administración pública en México desde la etapa de la conquista hasta la administración del presidente Enrique Peña Nieto. El propósito radica en describir la situación de la Oficina de la Presidencia desde su creación y la importancia que representa hoy en día, para ser el área que tenga a su cargo la Oficina de Alto Gobierno que se propone en esta tesis doctoral.

Debemos tomar en cuenta que, para alcanzar un crecimiento económico, acelerado, sostenido y sustentable, cuyos beneficios se reflejen en la economía familiar, es necesario satisfacer necesidades y demandas elementales. Mi propuesta consiste en que la Oficina de la Presidencia de la República Mexicana tenga a su cargo una unidad que le dé el seguimiento y evaluación a determinadas políticas públicas. Se busca que la evaluación de políticas públicas calificadas como estratégicas, prioritarias y funcionales sirva para ver la funcionalidad de las mismas. Después de transcurrido un periodo de tiempo, si se decide que no son funcionales, se hará un ajuste a la política en cuestión, ya sea de modificación en su proceso, origen o eliminación en su totalidad, según sea el caso.

Es importante conocer el pasado para evaluar su incidencia en el presente, especialmente en una época tan cambiante como la actual. Para entender al Alto Gobierno que se ha desarrollado en México habrá que remontarse a sus orígenes y entender su evolución desde la independencia hasta la época actual y su proceso de institucionalización.

Para su mejor entendimiento se hará en periodos representativos de la evolución historiográfica de México, señalando en cada periodo la relevancia, avance o propuesta de Alto Gobierno o su equivalente en el periodo.

3.1 Antecedentes del Alto Gobierno en México

La conquista española mezcló sus propios elementos con los del imperio Azteca creando una organización administrativa con rasgos comunes a todo México, que lo particularizaron, aún dentro de la gran unidad cultural que es la América Latina.

En el caso que nos ocupa,

El origen primigenio de la administración colonial es la centralización de atribuciones, facultades y recursos en las instituciones de la Nueva España. Durante el siglo XVI, ya sea mediante los órganos de la Corona española -Consejo de Indias- o de los órganos propiamente coloniales -virrey, capitanía general, gobernador, audiencias, corregidor y alcalde mayor-, pasando por la administración local, como fueron los ayuntamientos y cabildos, la característica fundamental es la excesiva centralización colonial, que representa una forma de dominación directa en lo económico, así como en lo político y en lo administrativo.⁷²

El gobierno de la Corona española poseía un Tribunal Mayor de Cuentas, establecido en 1437. Juan II de Castilla creó en 1442 la Contaduría Mayor de Cuentas, que sería reorganizada por el Emperador Carlos V en 1554. Con la conquista de América se dispuso en 1525 un Real y Supremo Consejo de Indias, que estaría encargado de supervisar el manejo de la hacienda real en los territorios colonizados. Este Consejo tenía jurisdicción sobre la Nueva España propiamente como un meca-

⁷² Almada, C. F. (1982), *La administración pública estatal en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

nismo de control de la recaudación fiscal y no de control del ejercicio de los recursos.⁷³

A lo largo de los trescientos años de Colonia este sistema fue muy estable.

Alto Gobierno. Dentro de este periodo se pueden ver esfuerzos importantes por llevar un control del ingreso mediante la recaudación: en el año de 1593 la Contaduría Mayor, con las Ordenanzas del Pardo de Felipe II; en 1602 el Consejo Supremo de Hacienda se fundió con la Contaduría Mayor de Hacienda y adquiere una estructura colegiada que conserva hasta la fecha. El artículo 131-XVI de la Constitución de Cádiz (1812) contemplaba las facultades de las Cortes para examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos. En la misma línea se pronunciaba el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (1814), que en su artículo 114 fijaba la atribución para que el Supremo Congreso Legislativo examinara y aprobara las cuentas de recaudación e inversión de la Hacienda Pública.

3.1.1 periodo de la Independencia (1810-1821)

En la atinada opinión de Alejandro Carrillo Castro (2011), en 1810, al iniciarse la lucha por la independencia de la Nueva España, las funciones del gobierno y la organización de la administración pública vigente en la mayor parte del territorio mexicano eran similares a los que había impuesto la Corona española a sus colonias en América y otros continentes que formaban parte de dicho imperio. Muchas de esas estructuras eran llamadas Reformas Borbónicas, y fueron iniciadas en la segunda mitad del siglo XVIII en la Nueva

⁷³ Vid: Castrejón, Guillermo y Díaz, Irene (2013), *Control, fiscalización y transparencia*, México, Novum. p. 34. Michel Padilla, Roberto (2009), *Transición y modernización de la fiscalización superior en México*. S.E. México, p. 35. Mora-Donatto, Cecilia (2006), *La aprobación del presupuesto de egresos de la Federación y la revisión de la cuenta pública anual. Un vistazo retrospectivo 1917-2006*. P. 652. Valdés, Diego y Carbonell Miguel (2007), *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, pp. 651-678. Romero, Alejandro (2015), *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, PGR-INACIPE-Universidad Anáhuac, México, pp 41-65.

España, con la idea de “centralizar” y volver “más eficaz y eficiente” la administración pública en las colonias del imperio español.⁷⁴

Campero Cárdenas (2010), por su parte, considera que significó un paso decisivo en la modernización administrativa de la Nueva España crear en 1756 la Secretaría de Cámara del Virreinato, en virtud de que los cuatro departamentos que integraban la Secretaría de Cámara del Virreinato a finales de la Colonia tenían bajo su supervisión administrativa un número importante de instituciones oficiales establecidas.⁷⁵

Dichas instituciones tenían como misión operar como monopolio para controlar, desde el gobierno, actividades productivas y comerciales como el tabaco, la pólvora, el azogue, el pulque entre otros. Supervisaban administrativamente a organismos como el Monte de Piedad de Ánimas, la Junta de Amortización de Créditos de la Moneda del Cobre y la Academia de San Carlos. Dichas funciones corresponderían a las que hoy se denominan jurídicamente “entidades paraestatales” entre las que se encuentran “los organismos descentralizados”, “las empresas de participación estatal” y “los fideicomisos públicos”.

Alto Gobierno. Desde los últimos gobiernos virreinales se podía ver la formación de una estructura pública, jurídico-administrativa. Por un lado, existían cuatro departamentos administrativos que dependían directamente del Virrey llamados “departamentos” de “la Secretaría del Virreinato”, y por otro coexistieron otras figuras de la misma naturaleza jurídica, como lo eran los “Estancos”, instituciones públicas como: Monte de Piedad de Ánimas, la Academia de San Carlos, entre otras.

El primer indicio de estructura administrativa cuya eficacia en una pequeña parte del territorio nacional tuvo el gobierno insurgente duró seis meses. En su paso por Celaya, Miguel Hidalgo designó a López Rayón “Secretario de Estado y del Despacho”, y tendría a su cargo las relaciones interiores y exteriores del gobierno insurgente; asimismo nombró

⁷⁴ Carrillo Castro, A. (2011), *Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada*, 200 años de la Administración Pública en México, Tomo 2, Volumen1, México, INAP.P. 23.

⁷⁵ Campero Cárdenas, G. (2010), *Evolución de la Administración Pública Paraestatal*, México, INAP, Tomo IV.

a José María Chico como Secretario del Despacho de Justicia y Gracia, y a Pascual Ortiz de Letona como su representante diplomático ante el Gobierno de los Estados Unidos de América del Norte. Designó en Saltillo como “encargados en su ausencia” del gobierno insurgente a Ignacio López Rayón como “Ministro de la Nación” y a José María Liceaga como “Mariscal, Comandante General del Ejército de América”, y a José María Morelos y Pavón, para encabezar el ejército insurgente en el sur del país.

3.1.2 Funciones del Estado Básico, México independiente (1821-1824)

Poco después de haber sido declarado independiente, en nuestro país surgieron las primeras estructuras de gobierno y el ejercicio del poder administrativo. En este periodo, México comenzaba las funciones de Estado básico al transitar del Primer Imperio a la primera República Federal, pasando a través de una segunda etapa de funciones de “Estado de Fomento”, con su respectivo retorno al Federalismo, con cuatro secretarías a lo largo de treinta años, según el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que sustituía a la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.⁷⁶

El cambio de un gobierno de tipo monárquico por uno republicano y federal continúa una transformación radical en términos político-ideológicos y administrativos, al menos en teoría. La estructura jurídico-administrativa del nuevo gobierno republicano federal se mantuvo prácticamente igual a la de 1821 a lo largo de los siguientes quince años, subsistiendo las cuatro “Secretarías de Estado y del Despacho”,⁷⁷ creadas por el primer presidente de México, Guadalupe Victoria.

Alto Gobierno. Las reformas administrativas realizadas durante el periodo de la Primera República Federal corresponden a las que la doctrina clasifica actualmente como meras “reestructuraciones orgánicas” o “reorganizaciones estructurales”, ya que su único propósito era reordenar funciones ya existentes básicamente con el fin de re-

⁷⁶ La Constitución de 1824 fue redactada siguiendo a la Constitución Norteamericana de 1787. En ella se plasmó la importancia del Federalismo de esa constitución. También se siguió a la española de 1812, copiando su intolerancia religiosa y la soberanía nacional, entre otros.

⁷⁷ Carrillo Castro, Alejandro (2011), *Génesis y Evolución...* p. 48.

ducir o simplificar la estructura orgánica anterior, obtener economías y reducción presupuestal. El primer presidente de México, Guadalupe Victoria, designó cuatro secretarios: del Interior y de Relaciones Exteriores; de Justicia y Negocios Eclesiásticos; de Hacienda, y de Guerra y Marina, en 1821.⁷⁸

3.1.3 La administración a cargo del Congreso (1824-1829)

Este periodo se inicia con la promulgación de la primera Constitución como país independiente,⁷⁹ en la cual existe un enorme cúmulo de atribuciones y facultades delegadas al Congreso en detrimento del Poder Ejecutivo.

La Constitución del 4 de octubre de 1824 consagraba el federalismo, la división de poderes, la religión católica, los fueros clericales y militares y las garantías individuales, también se estableció la adopción de un gobierno republicano, representativo, popular y federal.

A partir de los preceptos constitucionales de 1824, las facultades y atribuciones del Congreso en relación con el Poder Ejecutivo implicaban que la vía parlamentaria para dirigir el país era fundamental, debido a la debilidad del Ejecutivo, tanto en el orden político como en el jurídico y el administrativo.

Al inicio de este periodo, y como resultado del autogolpe de Estado encabezado por el presidente Antonio López de Santa Anna, en 1835 fue convocado un Congreso Constituyente, instaurándose un gobierno de tipo unitario, conocido como de la “Constitución de las Siete Leyes”, siendo la cuarta la que hablaba de organización y atribuciones al Poder Ejecutivo, depositado en una persona denominada “Presidente de la República”.

Dicha cuarta ley establecía que los asuntos importantes del gobierno serían resueltos por el Presidente en Junta de Ministros, dando así nacimiento a la práctica de que los presi-

⁷⁸ D.O.F. 8 de noviembre de 1821.

⁷⁹ Rabasa, Emilio (2004), *Historia de las Constituciones Mexicanas*, UNAM, México.

dentes deberían consultar los asuntos graves del gobierno con su Consejo de Ministros;⁸⁰ asimismo elaboró un Reglamento para el mejor despacho de sus secretarías.

La situación política del país se tornaba muy inestable debido a la lucha por el poder y el control administrativo, desorganizando el antiguo sistema con el establecimiento de otros nuevos sin regularizar. A pesar de las frecuentes reestructuraciones orgánicas que en esos años se produjeron en la administración pública centralizada, las dependencias del poder ejecutivo continuaron siendo cuatro.

Alto Gobierno. Forma parte del sistema presidencial, y se deposita en el poder Ejecutivo, que cuenta con un número de colaboradores cercanos y directos que le brindan asistencia continua en las actividades propias del encargo, así como en actividades personales, sin que conlleve responsabilidad por el apoyo. En este periodo se inicia el proceso de desmotivación de la carrera administrativa, ya que en mayo de 1833 se autoriza al Presidente de la República para remover libremente a todos los empleados de las secretarías de Estado que no merezcan su confianza.⁸¹

A partir de esta etapa, los funcionarios comienzan a basar su permanencia en los encargos por su lealtad personal, más que en la legalidad y la legitimidad de sus acciones públicas. La “empleomanía” comienza a ser un elemento que va en contra de la consolidación de una institucionalidad administrativa estable y madura.

⁸⁰ Término que se mantuvo hasta 1981, en el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸¹ Dublan, M. y Lozano, J. M., *Colección Completa de las Disposiciones desde la Independencia de la República*, edición Oficial, México, 1876, 1877, Imprenta del Comercio a cargo de Dublan y Lozano, TII pp. 519-521. “El 17 de mayo de 1833, se emite la Providencia de la Secretaría de Justicia. Organización para el Despacho Ordinario y Extraordinario de los Negocios del Gobierno, acordada por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, que permitía a los secretarios del despacho a todas horas del día y la noche acceso libre a la persona del Presidente, además el 27 de mayo de 1833 aparece el bando que tiene la primera Secretaría de Estado, del 22 que inserta la Ley del mismo día, en donde se establece que los oficiales empleados en las cuatro secretarías del despacho deben ser de la confianza del jefe del Ejecutivo, por lo que este puede remover a los que no la merezcan”.

3.1.4 Lucha entre federalistas y centralistas (1841-1846)

La administración pública inicia un proceso de modificaciones, adecuaciones y cambios que se convierten en una constante durante este periodo, con el propósito de sentar las bases de un cambio institucional que no logra consolidarse debido a la inestabilidad política y social que vivía el país, lo que facilitó las recurrentes invasiones extranjeras, levantamientos armados, golpes de Estado y desacuerdos de la sociedad convertidos en protestas sociales.

Alejandro Carrillo Castro (2001) lo señaló en su conferencia magistral:⁸² las modificaciones o reformas a la estructura administrativa del gobierno consistieron básicamente en la división de las funciones de Relaciones Exteriores e Interiores en dos dependencias distintas, pues con frecuencia estuvieron asignadas a una sola secretaría o ministerio. En 1841 se estableció una cuarta dependencia encargada de la instrucción pública y la industria (un anticipo de la coordinación que entre estos dos sectores procura en nuestros días el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología). En 1853 estas funciones se agruparon de nuevo en una Secretaría, la de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, manteniéndose de nuevo la estructura de cuatro dependencias directas del Ejecutivo. En este año se creó una quinta dependencia central, el Ministerio de Fomento, Colonización e Industria y Comercio, a sugerencia de Lucas Alamán, quien lo tuvo a su cargo durante la última presidencia de Antonio López de Santa Anna.

Alto Gobierno. Las bases de organización para el gobierno provisional de la República en 1841; las bases orgánicas de la República mexicana en 1843 y las bases para la administración de la República en 1853 no solucionaban los problemas, ya que se creaban más preocupaciones por conseguir empréstitos. Después se realizan diversos cambios en la organización del Poder Ejecutivo, mismos que no logran concretarse debido a la inestabilidad política y social que vivía el país. En este periodo se estableció

⁸² Carrillo Castro, Alejandro (2001), Génesis y Evolución de la Administración Pública en México, Conferencia Magistral, México IAPM (Instituto de Administración Pública de Michoacán), pág.22.

una quinta dependencia, encargada de la instrucción pública y la industria. Cualquier asunto grave del gobierno se resolvería por el Presidente de la República con la Junta de Ministros, dando inicio a la relevancia del Presidente en la toma de decisiones, a propuesta de su gabinete.

3.1.5 Guerra contra Estados Unidos de América (1846-1848)

En este siglo la administración pública intenta sentar las bases de un cambio institucional que no se logra por la inestabilidad política y social que vive el país principalmente por la lucha entre federalistas y centralistas, continuando los enfrentamientos ideológicos entre liberales y conservadores.

Durante la época, en 1847, la guerra con Estados Unidos ocasionó la pérdida del enorme territorio del norte.

Al término de la guerra continuaron los conflictos entre liberales y conservadores. El periodo concluye con la ascensión de Antonio López de Santa Anna a la presidencia, cargo que ejerció con rasgos dictatoriales.

Alto Gobierno. El gobierno reduce su ámbito de operación y la administración pública mexicana enfrenta una de las más agudas crisis de su historia.

3.1.6 Funciones del Estado de Fomento (1849-1857)

Ya en 1853, al renunciar el General Mariano Arista, Antonio López de Santa Anna fue llamado a ocupar la Presidencia de la República. Éste solicitó autorización al Congreso para gobernar con facultades extraordinarias, lo que le permitió gobernar en calidad de dictador, fue entonces que le pidió a Lucas Alamán encargarse de proponer una nueva estructura orgánica del Poder Ejecutivo que estaría fundamentada en las que se denominaron “Bases para la Administración de la República” de 1853. El dictador creó en ese mismo año una quinta dependencia del Ejecutivo: El Ministerio de Fomento, Colonización, Industria y Comercio, con la idea de promover el desarrollo de las actividades industriales y comerciales de México.

El presidente Juan Álvarez, al asumir la Presidencia interina el 4 de octubre de 1855, expide la Ley de Administración de Justicia y la Ley Orgánica de los Tribunales de la Federación, promovida por Benito Juárez, que tenía como propósito principal la supresión de los tribunales especiales.

El primer intento de reforma administrativa integral realizado hasta entonces fue durante la última presidencia de Antonio López de Santa Anna; a sugerencia de Lucas Alamán se decretaron “las Bases para la Administración de la República, en tanto se promulgaba una nueva Constitución”.

A fines de 1858 y a lo largo de 1859, el presidente Benito Juárez expidió lo que actualmente se conoce como las Leyes de Reforma, las cuales dieron nuevas reglas de actuación institucional, logrando consolidar una nueva institucionalidad estatal reconociendo al Estado como el legítimo representante de los intereses de los ciudadanos. En este periodo se dio también la expedición de la Ley de Nacionalización de Bienes Eclesiásticos en 1859, la Ley Orgánica del Registro Civil, el Decreto para el cese de la intervención del clero en la administración de los cementerios y los campos santos, y se expidió la ley sobre Libertad de Cultos.

Alto Gobierno. En este periodo se tiene un papel importante de la administración pública al aprobarse una segunda constitución en 1857. Al elegir México la forma republicana de gobierno, surgieron las primeras estructuras de gobierno y ejercicio del poder administrativo.

En el periodo del presidente Ignacio Comonfort se expide la Ley Lerdo en junio de 1856; también se creó el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, para organizar la administración a su cargo. Ese mismo año se expidió la Ley sobre Presupuestos Generales de la República, creándose al año siguiente la Contaduría Mayor de Hacienda y la Dirección General de Pesos y Medidas.

3.1.7 Inicio del Imperio de Maximiliano (1864-1867)

Segundo imperio mexicano, que con el apoyo del ejército francés pretendió dominar en México a través del grupo conservador que se oponía a la República Federal a cargo del presidente constitucional Benito Juárez.

El 12 de junio de 1863, después de haber sido ocupada la capital de la República, el Gral. Federico Forey lanzó un Manifiesto a la Nación Mexicana en donde explicaba la acción intervencionista, y explicaba las acciones que pretendía establecer en México el emperador Maximiliano de Habsburgo a su llegada. Mientras eso ocurría, el grupo conservador opuesto a Juárez acordó establecer una regencia tripartita, integrada por Juan N. Almonte, José Mariano de Salas y Juan B. Ormachea.⁸³

Los gobiernos de Zuloaga, Robles Pezuela y Miramón mantuvieron la estructura orgánica del Ejecutivo, integrada por seis secretarías.

3.1.7.1 Término del Imperio (15 de mayo de 1867)

Tras la ayuda militar de los Estados Unidos, el presidente estadounidense Andrew Johnson apoyó a Benito Juárez con tácticas militares y armamento, además de amenazar a los gobiernos europeos de una posible invasión estadounidense bajo la Doctrina Monroe. El presidente Benito Juárez logró la restauración de la República después de la retirada del ejército francés y el fusilamiento del emperador Maximiliano y de conservadores mexicanos como Miguel Miramón y Tomás Mejía.

3.1.7.2 República restaurada (1867-1876)

En su segundo periodo, el presidente Juárez publicó un decreto en el que se distribuían los ramos de la administración en las seis “Secretarías de Estado y del Despacho”.⁸⁴ El

⁸³ Rives Sánchez, R. (2010), *La Administración Pública de México en su Bicentenario*, México, Instituto de Administración Pública de Veracruz, pp. 136 y 137.

⁸⁴ Relaciones Exteriores; Gobernación; Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; Fomento, Colonización, Industria y Comercio; Guerra y Marina, y Hacienda.

gabinete del presidente Juárez, en su Manifiesto a la Nación, ocho años atrás, se había propuesto llevar a cabo la “revolución administrativa”, misma que no se pudo concretar debido al intento de instaurar el imperio de Maximiliano: la prioridad del presidente Juárez cambió entonces a la defensa de la soberanía nacional y de la República Federal surgida de la Constitución de 1857.

Las dificultades que se presentaron en la administración de Juárez, en su presidencia itinerante por el territorio nacional, le obligaron a modificar en diversas ocasiones la estructura orgánica de la Administración Pública a su cargo.

Alto Gobierno. En el periodo de Juárez, debido a diversas circunstancias políticas, hubo aumento y reducción de secretarías.

3.1.8 Época de Porfirio Díaz (1876; 1877-1880; 1884-1911)

A la muerte de Benito Juárez, ocurrida durante su tercer periodo como Presidente Constitucional de México, lo sucedió Sebastián Lerdo de Tejada; al ser electo para un segundo periodo, el Gral. Porfirio Díaz se levantó en armas contra su gobierno, atendiendo al principio político de no reelección. Al renunciar el presidente Sebastián Lerdo de Tejada, resultó electo presidente Porfirio Díaz.

Al concluir el primer periodo del general Porfirio Díaz entregó la Presidencia de la República a su compadre Manuel González, quien contó con todo su respaldo político para resultar triunfador en los comicios. Durante su mandato, Manuel González modificó la ley para que su compadre pudiera ser electo una vez más como presidente. Fue hasta su tercer periodo, en 1891, que se estableció una nueva dependencia del Ejecutivo Federal: la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, con la idea de promover puertos y líneas férreas para apoyar las exportaciones de materias primas a Estados Unidos y Europa.

Alto Gobierno: En este periodo el Alto Gobierno no fue instituido debido a intereses personales, ya que no se podía hacer una oficina de Alto Gobierno al estar el control total a cargo de un solo personaje; no obstante, se dio un gran desarrollo del aparato gubernamental.

3.1.9 Revolución y contra revolución (1910-1917)

Después del fraude electoral llevado a cabo por la administración del general Porfirio Díaz en las elecciones de 1910, Francisco I Madero, candidato a la Presidencia de la República por el Partido Antireeleccionista, en el Plan de San Luis convocó a una revolución armada con el propósito de desconocer la legitimidad del régimen del Gral. Díaz, a la firma de los tratados de Ciudad Juárez en los cuales se acordó la renuncia de Porfirio Díaz a la presidencia, así como la convocatoria a nuevas elecciones.

3.1.9.1 Francisco I. Madero (1911-1913)

Francisco I. Madero estableció un gobierno provisional, apoyado por un gabinete integrado por el Dr. Francisco Vázquez Gómez, en Relaciones; Lic Federico González Garza, en Gobernación; Lic. José María Pino Suárez, en Justicia; Ing. Manuel Bonilla, en Comunicaciones y Venustiano Carranza, encargado de asuntos de Guerra y Marina. Después de su triunfo en las elecciones de 1911 conservó las ocho dependencias del Ejecutivo en su presidencia de dos años, hasta que fue asesinado por Victoriano Huerta.

3.1.9.2 Victoriano Huerta (1913-1916)

El Gral. Victoriano Huerta hizo prisionero al presidente Madero y al vicepresidente Pino Suárez; los obligó a presentar sus renunciaciones ofreciendo a cambio salvar su vida, pero los mandó asesinar después de haber pretendido legitimar formalmente su ascenso a la Presidencia,⁸⁵ mediante su previo nombramiento como Secretario de Gobernación por parte de Pedro Lascuráin, quien fuera nombrado Presidente provisional por el Senado de la República. Al tener conocimiento de esto, el gobernador constitucional por el estado de Coahuila, Venustiano Carranza, no reconoció tal designación, argumentando que el Senado carecía de facultades para ello, y convocó al Congreso de su estado a no reconocer el gobierno de Victoriano Huerta, con base en el Plan de Guadalupe.

⁸⁵ Ocurrido en febrero de 1913, lo que se conoce como “la Decena Trágica”.

3.1.9.3 Venustiano Carranza (1916-1920)

Venustiano Carranza inicia su administración con la instauración de ocho secretarías de Estado.⁸⁶ Se vio en la necesidad de impulsar una nueva estructura social, la cual tendría que basarse en un “Estado vigoroso”, para lo cual creó una Comisión Monetaria⁸⁷ y amplió las redes ferroviarias.

Fueron promulgadas dos leyes de secretarías de Estado en 1917,⁸⁸ en las cuales se elevaba a nueve el número de dependencias directivas del Ejecutivo Federal. Después del 1 de diciembre de 1917, existían siete secretarías de Estado y cinco departamentos administrativos, elevándose a doce el número de dependencias directivas del Ejecutivo Federal.

El presidente Carranza fue derrocado por un levantamiento armado en su contra, apoyado en el Plan de Agua Prieta. Este plan fue expedido por Adolfo de la Huerta,⁸⁹ entonces gobernador de Sonora. En este periodo da comienzo la administración caudillista.

Alto Gobierno. Detrás de las estructuraciones orgánicas de la novedosa Ley de Secretarías de Estado expedida por Venustiano Carranza en 1917, existía el intento de llevar a cabo, más que una reforma administrativa, una Reforma de Estado tendiente a fortalecer la división de poderes entre los tres órganos de gobierno del orden federal. Debido a la intervención del Estado en la economía y el incremento en las obligaciones sociales se comenzó con el fortalecimiento del gobierno, aumentando así sus responsabilidades y causando un incremento en el número de colaboradores presidenciales, que no estaban concentrados en una sola oficina.

⁸⁶ *DOF*, 3 de diciembre de 1913.

⁸⁷ Este sería uno de los antecedentes del Banco Único de Emisión.

⁸⁸ Base del modelo de estructura orgánica de la Administración Pública Centralizada hasta 2006.

⁸⁹ A la muerte de Venustiano Carranza y con base en el Plan de Agua Prieta, Adolfo de la Huerta fue nombrado presidente provisional por seis meses; posteriormente se convocó a elecciones, que se celebraron el 15 de septiembre, resultando ganador el general Álvaro Obregón,

3.1.9.4 Adolfo de la Huerta

En épocas previas a este periodo, la administración pública fue fundamental e imprescindible para el movimiento revolucionario levantado en contra del gobierno usurpador de Victoriano Huerta y después en el enfrentamiento entre las fracciones revolucionarias, convencionalistas y constitucionalistas.

Con la muerte de Venustiano Carranza, y atendiendo al Plan de Agua Prieta, Adolfo de la Huerta, en su calidad de Jefe Supremo Interino del Ejército Liberal Constitucionalista, fue nombrado por el cargo que ocupaba, estando en el cargo un periodo de seis meses, periodo no exento de importantes transformaciones en la Administración pública: la secretaría de Hacienda fue reorganizada, se formaron comisiones técnicas encargadas de la deuda interna y externa, de la ley bancaria, el banco único, la moneda y la emisión de deuda pública.⁹⁰

Alto Gobierno. En este periodo no se puede hablar en si de una oficina de Alto gobierno; sin embargo, los regionalismos y los ayuntamientos permitieron que el país no se colapsase. El caudillismo dio relativa estabilidad al país en la segunda década del siglo XX.

3.1.9.5 Álvaro Obregón (1920-1924)

En el periodo de Álvaro Obregón, sus principales reformas se basaron en el restablecimiento de la Secretaría de Educación Pública, en 1921, que sustituía al Departamento Universitario y de Bellas Artes, y la creación en su cuatrienio de un nuevo departamento administrativo, llamado Departamento de la Estadística Nacional.⁹¹

⁹⁰ Casto, Pedro, "Adolfo de la Huerta", en Will Fowler (coord), *Gobernantes mexicanos*, México. FCE, 2008, Tomo 2, p. 91.

⁹¹ Establecía por primera vez un sistema de modelo integral o "global" de apoyo técnico administrativo compuesto por unidades en cada dependencia del Ejecutivo Federal, que debían seguir las políticas y normas operativas establecidas desde una dependencia central.

A los pocos días de haber sido reelecto como Presidente de la República, Álvaro Obregón fue asesinado por León Toral, un fanático religioso, y el Congreso de la Unión designó al entonces Secretario de Gobernación, Emilio Portes Gil, como presidente provisional, encargado de convocar a nuevas elecciones.

Alto Gobierno. Dada la situación política del país el Alto Gobierno fue inexistente en este periodo; solamente fue abierta una secretaría particular para cuestiones de agenda.

3.1.10 Plutarco Elías Calles, el Maximato (1924-1928)

A un mes de haber iniciado su gestión el presidente Plutarco Elías Calles, promovió ante el Congreso de la Unión la supresión del Departamento de Aprovisionamientos Generales,⁹² creado en diciembre de 1917, a iniciativa del presidente Venustiano Carranza.

La acción muestra la primera vez que las dependencias del Ejecutivo Federal se defenderían de los intentos de la centralización de las funciones de apoyo técnico en una dependencia especializada bajo las órdenes directas del titular del Ejecutivo, con la idea de establecer “orden y mayor eficiencia”, en la administración federal así como combatir actos de corrupción.⁹³

En el periodo, se realizó una reforma a las funciones del Departamento de Contraloría, transfiriendo las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a este nuevo Departamento.⁹⁴ En la Ley recién

⁹² En su primer informe de gobierno, El presidente Calles expuso como razón para dicha supresión: “nunca había llegado a poder desempeñar las funciones que tenía asignadas y que resultaba dispendioso e inútil, ya que tanto las Secretarías de Estado como los Departamentos del Ejecutivo-por falta de eficiencia de aquel (Departamento de Aprovisionamientos Generales), disponían de órganos adecuados para la provisión de los materiales y artículos que consumen.” *D.O.F.* 22 de enero de 1925.

⁹³ Carrillo Castro, A. (2016), México y la Constitución de 1917, México. Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM. p.p. 65

⁹⁴ Por decreto publicado el 1° de marzo de 1926, se crea la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación.

creada establece por primera vez las responsabilidades administrativas, civiles y penales en que incurren los funcionarios, empleados y agentes del Gobierno con manejo de fondos y bienes de la nación.⁹⁵

En uso de las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso de la Unión, en el ramo de Hacienda el presidente Calles expidió la Ley de Pensiones Civiles del Retiro.⁹⁶ Se trataría de un órgano desconcentrado dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o del propio presidente, ya que el órgano superior sería una Junta Directiva; es así como se crea la Dirección de Pensiones.

Para reformar las funciones del Departamento de Contraloría⁹⁷ se adicionó el Artículo 13⁹⁸ de la Ley del 25 de diciembre de 1917, promovida por el presidente Carranza, en la que se decretaba la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación el 1 de marzo de 1926.

El 25 de agosto de 1926 se crea la Comisión Especial de Eficiencia para todas las secretarías y departamentos del Ejecutivo, para que mediante los estudios e investigación hagan una reorganización técnica de los servicios públicos de la Administración. Se pretendía crear un Departamento Administrativo con el propósito de que operara como una oficina técnica adscrita directamente al Presidente de la República para ocuparse de la elaboración del proyecto de presupuesto del gobierno federal.

⁹⁵ Artículos 22, 23 y 24 de la citada Ley.

⁹⁶ D.O.F. 1 agosto de 1925.

⁹⁷ Corresponde al Departamento de Contraloría:

- Inspección de las oficinas, recaudadores y pagadoras, dependientes del Gobierno Federal
- Contabilidad y glosa de toda clase de egresos e ingresos de la Administración Pública
- Contabilidad de la Nación.
- Control previo de los egresos del Gobierno Federal
- Deuda Pública
- Relación con la Contaduría Mayor de Hacienda y de la Cámara de Diputados

⁹⁸ D.O.F. 1 marzo de 1926.

Dicha creación no se concretó en la práctica, y años después sirvió de base a las reformas administrativas que fueron propuestas al inicio de la administración del presidente Adolfo López Mateos.

Vale la pena hacer la observación de que, si bien es cierto que este decreto quedó solamente en papel, algunas de las ideas contenidas en él, como la necesidad de vincular el presupuesto con el programa de gobierno, fueron el origen del “presupuesto por programas”. La clasificación del presupuesto que incluía en un rubro específico los “gastos de inversión” años más tarde daría lugar a la creación de una Comisión de Inversión, primero en la Secretaría de Hacienda en el periodo de Miguel Alemán, después bajo la responsabilidad directa del presidente Adolfo Ruíz Cortines, y posteriormente en la Dirección General de Inversiones de la Secretaría de la Presidencia a partir de 1958.

En el periodo del presidente Calles la administración pública se vio enriquecida de manera muy importante merced a la creación de numerosos órganos desconcentrados dentro de algunas Secretarías del Despacho.⁹⁹ También promovió reformas al artículo 73 de la Constitución, con el fin de facultarlo para legislar en todo lo referente al Distrito y territorios federales. Sin duda en este periodo también se preparó la futura creación del nuevo Departamento del Distrito Federal,¹⁰⁰ facultando al Ejecutivo Federal para legislar en todo lo relativo a él.

3.1.10.1 Emilio Portes Gil (1928-1930)

Al ser asesinado Álvaro Obregón, el Congreso de la Unión designó a Emilio Portes Gil como Presidente Provisional,¹⁰¹ encargado de convocar a nuevas elecciones.

⁹⁹ Como lo fueron: Comisión Bancaria, en la Secretaría de Hacienda; Comisión Nacional de Caminos, en la secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas; Comisión Nacional de Irrigación, en la de Agricultura (después fue elevada a Secretaría de Despacho en el Periodo del Presidente Miguel Alemán); Banco de México, Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero.

¹⁰⁰ D.O.F. 20 de agosto de 1928, artículo 73 de la Constitución.

¹⁰¹ Del 1° de diciembre de 1928 al 4 de febrero de 1930.

Alto Gobierno. En su periodo de un año dos meses, pudo crear el Departamento del Distrito Federal, otorgar la autonomía académico-administrativa a la Universidad Nacional de México,¹⁰² estableció también la Comisión Mixta pro Turismo con el fin de fomentar el desarrollo del turismo en México, y creó también la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales.¹⁰³

3.1.10.2 Pascual Ortiz Rubio y Rodríguez (1930-1932)

No obstante, el corto periodo de su administración hubo avances significativos, ya que se aprobó la primera Ley sobre Planeación General de la República,¹⁰⁴ cuya finalidad era crear el Plan Nacional de México.

También se creó la Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo Federal,¹⁰⁵ con el fin de unificar el criterio jurídico de los diversos órganos de la administración y la elaboración adecuada de leyes, decretos, reglamentos y circulares que el Ejecutivo formulara, dictaminando sobre el aspecto jurídico de su técnica legal.

Alto Gobierno: En esta administración se dio origen a una Comisión de Programa, órgano dependiente de la entonces Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, cuya función se basaba en la elaboración de estudios, planos y programas para coordinar el desarrollo del país.

3.1.10.3 Abelardo L. Rodríguez (1932-1934)

Durante esta administración se dieron cambios importantes en la estructura orgánica y las funciones de la Administración Pública Federal Centralizada, y desaparecieron tres departamentos creados con anterioridad (el de la Contraloría, creado en el periodo de Carranza; el de Estadística Nacional, por Obregón; y el de Presupuesto, por Calles).

¹⁰² D.O.F. 26 de julio de 1929, Ley Orgánica.

¹⁰³ D.O.F. 7 de octubre 1929.

¹⁰⁴ D.O.F. 12 de julio de 1930.

¹⁰⁵ D.O.F. 18 de diciembre de 1931.

De la desaparición de los tres departamentos cuyas atribuciones se consideraron “técnico administrativas”, se crearon dos departamentos con atribuciones “político- administrativas”, que serían el Departamento Agrario¹⁰⁶ y el Departamento del Trabajo¹⁰⁷

El 6 de abril de 1934 apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el decreto que abrogaba la Ley de Secretarías de Estado, y la sustituía por la que a partir de entonces llevaría el nombre de Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del poder Ejecutivo Federal.

Por primera vez se incluye en una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a las Secretarías de Despacho, los Departamentos Administrativos, el Departamento del Distrito Federal y las procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito y Territorios Federales, con lo cual el número de dependencias directamente adscritas al Presidente de la República elevó su número a quince.

Se publicó el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de Carrera,¹⁰⁸ que vendría a suplir la laguna existente respecto a los servidores del Poder Público, que no quedaron incluidos en la Ley Federal del Trabajo.

El acuerdo serviría de base para la elaboración, años más tarde, del Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado en la presidencia del gral. Lázaro Cárdenas, el 5 de diciembre de 1938.

Alto Gobierno. Durante el periodo conocido como Maximato, la Constitución de 1917 contenía datos importantes para el estudio de la evolución de la administración pública centralizada de nuestro país, apareciendo por primera vez la figura de “Departamentos Administrativos”, como dependencias adscritas directamente al Presidente de la República. Dado de que a lo largo de 90 años permaneció vigente este tipo de dependencias, su función y características jurídico-políticas fueron evolucionando gra-

¹⁰⁶ D.O.F. 17 de enero de 1934.

¹⁰⁷ D.O.F. 12-15 de diciembre de 1932.

¹⁰⁸ D.O.F. 12 de abril de 1934.

dualmente, ya que pasaron de ser oficinas de apoyo técnico del Presidente a dependencias similares a las tradicionales “secretarías del despacho”, existentes desde 1821.

3.1.11 Lázaro Cárdenas (1934-1940)

Primer periodo completo sexenal, inicia con la gran reforma educativa y reformas a los artículos 3 y 73 de la Constitución.¹⁰⁹ Un año después de haber iniciado su mandato envió una iniciativa de Ley de Secretarías y Departamentos de Estado,¹¹⁰ el cual fue modificado seis meses más tarde, creando el Departamento de Asistencia Social Infantil.¹¹¹

En 1936 se expide la Ley de Expropiación, reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución. En 1937 se emitió el Decreto por el que se le cambió el nombre a la Secretaría de Guerra y Marina por el de Secretaría de la Defensa Nacional. El 18 de marzo de 1938 se expropiaron diversas empresas petroleras que estaban en manos extranjeras, dejando el encargo de las mismas a un organismo descentralizado denominado Petróleos Mexicanos.

En 1939 se publicó el Estatuto de los trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión. Ese mismo año, por el inicio de la Segunda Guerra Mundial, se creó el Departamento de Marina Nacional, y desaparecieron los Departamentos Forestal y de Caza y Pesca, el de Educación Física y el de Prensa y Publicidad. Poco antes de terminar su mandato, el Presidente Cárdenas promulgó la modificación Constitucional que nacionalizó el petróleo.¹¹²

¹⁰⁹ D.O.F. 13 de diciembre de 1934.

¹¹⁰ D.O.F. 31 de diciembre de 1935.

¹¹¹ D.O.F. 30 de junio de 1937.

¹¹² A partir de entonces en el artículo 27: “Tratándose del Petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado, y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva”.

En esta administración se tiene la primera Ley de Servicio, Propaganda y Promoción, en donde se establece política de departamentos, además de que la educación que imparta el Estado será socialista.

Alto Gobierno. A partir de este periodo se establecen los objetivos y la acción de gobierno, incorporándose por primera vez el concepto de desarrollo económico. Se van generando las secretarías en términos políticos. La función crea el órgano: le deja la parte del petróleo en 1938 a la Secretaría de Hacienda y Economía. El presidente Cárdenas, sin oficina de Alto Gobierno y con una política de estilo personal, no consideró la necesidad de una oficina que administrara las políticas públicas.

Las oficinas que comenzaron su función de apoyo desde 1917 a la Presidencia de la República, en 1936 fueron designadas como Secretaría Particular de la Presidencia, coordinando su colaboración directa al Presidente, y se transformaron en el actual Estado Mayor Presidencial en 1942, así como la Intendencia de la Residencias Presidenciales,¹¹³ que fue el antecedente de la actual Conservaduría de Palacio Nacional.¹¹⁴

3.1.12 Manuel Ávila Camacho (1940-1946)

En este periodo se hicieron pocas reformas a la Administración Pública Centralizada, entre las cuales se encuentran: tres reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y la creación de organismos descentralizados como Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, entre otros; también promovió la transformación de los Departamentos del Trabajo y de Marina Nacional en secretarías del despacho, transformándose en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Secretaría de Marina, respectivamente.¹¹⁵

¹¹³ Es la encargada de suministrar los servicios generales en las oficinas y residencias presidenciales, así como lo servicios de agua, luz, calefacción, teléfono, aseo, vigilancia, etc.

¹¹⁴ Mijares Palencia, José (1976), *El Gobierno mexicano, su organización y funcionamiento*. Colección fuentes para el Estudio de la Administración Pública. Secretaría de la Presidencia, México.

¹¹⁵ D.O.F. 31 de diciembre de 1940.

Con la emisión de la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, se dio a conocer la organización administrativa de esta dependencia, al frente de la cual estaría el Procurador General de la República, quien sería nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. También se creó el Consejo Jurídico Federal, el cual quedaba a cargo del Procurador General de la República.

Se crearon diversas juntas, comisiones y consejos intersecretariales.¹¹⁶ Un año después de haber creado estos órganos se decretó el establecimiento de una Comisión Intersecretarial de carácter permanente cuyo objeto era formular y llevar a cabo un plan coordinado con miras al mejoramiento de la organización de la administración pública, con el fin de suprimir o reducir servicios redundantes o no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor gasto para el Erario y conseguir así un mejor aprovechamiento de los gastos públicos.

En el periodo se fusionaron la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad, para crear la Secretaría de Salubridad y Asistencia,¹¹⁷ conservando las mismas atribuciones que tenían asignadas las dos dependencias.

Por último, se hizo una reforma al artículo 3° de la Constitución,¹¹⁸ el cual había sido modificado seis años antes, y en ella se le quita en la redacción la orientación socialista que se había aprobado en 1934.

Se crea el IMSS, y se establece el control obrero patronal por parte del gobierno.

Alto Gobierno. Se inicia la estabilidad política y crecimiento económico, con una Secretaría de Gobernación en la cual las decisiones son tomadas por el Presidente. A

¹¹⁶ D.O.F. 13 julio 1939, Junta de Administración y Vigilancia de la Propiedad Extranjera.

D.O.F. 9 de julio 1939, Comisión Federal de Planeación Económica, como Organismo consultivo de la Secretaría de Economía Nacional.

D.O.F, 31 de agosto de 1939, Defensa Civil, mecanismo que dependía directamente de la Presidencia de la República.

D.O.F 23 de septiembre de 1939, Consejo Supremo de la Defensa Nacional.

¹¹⁷ D.O.F. 18 de octubre de 1943.

¹¹⁸ D.O.F. 16 de diciembre de 1946.

partir de esta administración los procesos no fueron mejorados, predominó la dimensión instrumental de la administración pública, con dependencias con atribuciones centralizadoras y el fortalecimiento del Poder Ejecutivo.

Se formalizó en 1940 la Oficina Administrativa, antecedente de la actual Coordinación General de Administración;¹¹⁹ en 1942 se crea el Estado Mayor Presidencial.

3.1.13 Miguel Alemán Valdés (1946-1952)

Este fue el primer periodo de administración de un presidente civil tras la Revolución, después de los diversos presidentes militares electos después del asesinato de Venustiano Carranza en 1920, a excepción del corto periodo del abogado Emilio Portes Gil, que no fue electo y ocupó el cargo de manera provisional tras el asesinato del Gral. Álvaro Obregón.

Esta administración trajo cambios significativos: se promulga una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado,¹²⁰ que le permitía al Ejecutivo Federal crear hasta dos de estas dependencias, siendo el caso en esta administración al crear la de Recursos Hidráulicos y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Al año siguiente se expide un decreto para que se establezca el Departamento de la Industria Militar,¹²¹ que estaría a cargo del Ejecutivo, sustituyendo las funciones de la Dirección de la Industria Militar, que hasta antes del decreto dependía de la Secretaría de la Defensa.

Por primera vez se publicó en México un Manual de Organización del Gobierno Federal, que en ese entonces apareció bajo el título de “Dirección del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos”. También se dio el primer intento de control administrativo y supervisión financiera del creciente universo de lo que actualmente se conoce como

¹¹⁹ Encargada de manejar los fondos presupuestarios agnados a las Unidades Administrativas presidenciales.

¹²⁰ D.O.F 7 de diciembre de 1946.

¹²¹ D.O.F 16 de abril de 1947.

“entidades paraestatales”¹²², en dicho precepto se definió por primera vez lo que habría de entenderse por “Organismos descentralizados” y “empresas de participación estatal”.¹²³

Otro de los primeros actos de gobierno del presidente Alemán fue la promulgación¹²⁴ de las reformas al Artículo Tercero de la Constitución, cuyo texto había sido modificado en 1934, para establecer que la educación que imparta el Estado sería socialista; en la nueva redacción se excluye dicha orientación. Asimismo, por iniciativa del presidente Alemán el Congreso de la Unión y los Congresos de las entidades federativas aprobaron otorgar el voto a las mujeres en las elecciones correspondientes al orden municipal, lo cual serviría de base para que el 10 de octubre de 1953 se firmara el decreto para que finalmente se otorgara el derecho al voto femenino en los comicios del orden federal.

Cabe señalar que en el primer directorio del gobierno federal publicado en 1947 aparecen, como funciones de la Dirección Técnica de Organización Administrativa:

Formular Proyectos de Planificación de la Administración Pública y los tendientes al mejoramiento de la Organización de la misma; estudiar toda clase de medidas administrativas para proporcionar al público un expedito y rápido servicio en la administración pública; estudiar y opinar en toda clase de modificaciones, reformas o estudios que se presenten a la atención del poder ejecutivo sobre la administración pública; realizar estudios sobre clasificación, localización, retribución, y adiestramiento del personal federal, así como lo que se refiere a la administración burocrática.

En este periodo se crea el Departamento de Gestión Administrativa.

¹²² D.O.F. 31 de diciembre de 1947.

¹²³ Carrillo Castro, A. y García Ramírez, S. (1983), *Las empresas públicas en México*, con Prólogo de Francisco Labastida Ochoa, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 43.

¹²⁴ D.O.F. 16 de diciembre de 1946.

Alto Gobierno. En este periodo se contaba con dos secretarías que eran las que llevaban el control de la administración: la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Se iniciaron los controles centrales al sector paraestatal, se crea la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.¹²⁵

Con la creación de la nueva Ley el Congreso faculta al Presidente de la República para que, de estimarlo necesario, pudiera designar hasta dos secretarios de Estado para auxiliar en sus labores a los ramos bajo su responsabilidad mediante Acuerdo Presidencial,¹²⁶ facultad que no hizo valer el Presidente.

En este periodo a la Secretaría Particular de la Presidencia se le designa como “Secretaría Privada”, y en 1947 como “Secretaría Privada del Primer Magistrado”.¹²⁷

En 1949 se convirtió en la Secretaría de la Presidencia, sin hacer cambio en la organización administrativa que se tenía desde 1947.

3.1.14 Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)

Durante su gestión no se llevó a cabo ningún cambio a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Sin embargo, dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se produjo una significativa reforma que, años más tarde, iba a tener repercusiones importantes en la estructura orgánica y funcionamiento de la administración pública centralizada en su conjunto.

En un nuevo intento por cumplir las funciones que le confería la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, y con base en lo señalado en el decreto del 6 de diciembre de 1949, relativas a establecer posteriormente un mecanismo de control y vigilancia para los demás organismos y empresas del

¹²⁵ D.O.F. 3 diciembre de 1946.

¹²⁶ <http://cronica.diputado.gob.mx/>

¹²⁷ Atendía asuntos de prensa e información externa e interna, acuerdos presidenciales, teléfonos, telégrafos, radiocomunicaciones, correspondencia y en general la documentación enviada al Presidente de la República.

Estado, la Secretaría de Hacienda integró nuevamente, en 1953, el Comité de Inversiones, dependiente de la Dirección General de Crédito.¹²⁸

Se expidió un acuerdo que disponía que las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito federal, los Organismos Descentralizados y las empresas de participación estatal deberían presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su “*programa de inversión*” relativo al sexenio 1953-1958, debiendo informar oportunamente de los cambios que se operaran en el citado programa. No tuvo el resultado esperado, en virtud de que se trataba de organismos tan poderosos que rebasaban, en algunos aspectos, las facultades de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público; por todo ello se expidió un nuevo acuerdo, disponiéndose que el Comité de Inversión modificaba su nombre por el de Comisión de Inversión, y pasaría a depender directamente del Presidente de la República.

La Comisión de Inversión, dependiente del Presidente de la República, fue quizá el intento mejor logrado hasta entonces por alcanzar una mayor racionalización de las inversiones del sector público federal. Fueron tan alentadores sus resultados que a fines del sexenio 1952-1958 adquirió fuerza la idea de que era conveniente establecer una dependencia del Ejecutivo Federal que pudiera encargarse de la planeación ya no solo de las inversiones públicas, sino del gasto público federal en su conjunto.

Alto Gobierno. En 1954 se adopta nuevamente el nombre de “Secretaría Particular”, en este periodo la Secretaría de la Presidencia de la República se puede ver como institución central del Alto Gobierno, teniendo sus antecedentes en la Secretaría Particular del Presidente, que hasta antes de 1954 había carecido de una base jurídica clara, con funciones limitadas,¹²⁹ solo de asistencia.

¹²⁸ Secretaría de la Presidencia, *La Planeación en México*, México, 1968, p.5

¹²⁹ Funciones como: gestión de correspondencia oficial, manejo de las relaciones con la prensa nacional, y la coordinación de las giras presidenciales.

Con la creación de la Secretaría Particular de la Presidencia y el Departamento de Gestión Administrativa, también se crea un Departamento de Inspección administrativa, la Secretaría de Hacienda, encaminada hacia las auditorías, asimismo se tiene una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Al final de esta administración se consideró que era conveniente establecer una dependencia del Ejecutivo que pudiera encargarse de la planeación no solo de las inversiones públicas, sino del gasto público en su conjunto.¹³⁰A consecuencia de ello, en el siguiente periodo se inició un proyecto de reforma administrativa.

3.1.15 Funciones del Estado Planificador de Desarrollo. Periodo que crea la Secretaría Particular de la Presidencia

3.1.15.1 Adolfo López Mateos (1958-1964)

Es importante señalar que la historia moderna de la Presidencia de la República se inauguró formalmente en 1958. Hasta ese entonces, la Secretaría Particular del Presidente de la República había carecido de una base jurídica clara, asignándosele funciones marginales de asistencia como eran el manejo de las relaciones con la prensa nacional y la coordinación de las giras presidenciales.

En el periodo del Presidente López Mateos se generó un conflicto ferrocarrilero que, debido a la represión sufrida, había alcanzado graves proporciones; además, debían tomarse medidas para elevar el nivel de vida de los trabajadores y resolver el descontento laboral.

Por todo ello, a iniciativa del Presidente, en 1959, el Congreso de la Unión aprobó el Apartado B del artículo 123 de la Constitución Política, por el cual se creó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), como organismo descentralizado, en sustitución de la Dirección de Pensiones, establecida en 1925 por el presidente Plutarco Elías Calles.

¹³⁰ *Op.cit.*, p. 46. (p.135).

La industria manufacturera quedó en manos de empresarios nacionales y extranjeros. La industria eléctrica se nacionalizó en 1960, cuando el gobierno compró la American and Foreign Co. Y la Mexican Light Co.

En 1961, para la venta de subsistencias al público se estableció la Distribuidora CONASUPO y la Compañía Rehidratadora de Leche, la Cordemex, la Azucarera de la Chontalpa (1962) y la Compañía Industrial de Atenuquique.

Durante esta administración se estableció, con facultades ejecutivas, la Junta de Gobierno de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.¹³¹

No obstante la necesidad de armonizar el crecimiento económico y lograr la estabilidad política nacional, en un ambiente de racionalidad administrativa, demandaba reforzar la capacidad de toma de decisiones del Jefe del Ejecutivo, tanto para el Presidente como para los legisladores. La nueva organización se concibió como una secretaría de planeación, coordinación y vigilancia, no siendo así de ejecución, llamada Secretaría de la Presidencia.¹³²

Se demandaba reforzar la capacidad en la toma de decisiones del Presidente de la República, por lo que se procedió a llevar a cabo las reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y convertir a la Comisión de Inversiones (misma que desde 1954 dependía del Presidente de la República) en un Departamento de Planeación y Presupuesto; el presupuesto era de gasto corriente que se encontraba a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Debido a problemas de índole político con el Secretario de Hacienda de la época, el Lic. Antonio Ortiz Mena, el presidente López Mateos decidió que la Secretaría de Hacienda preservara la función de programar y ejecutar el Presupuesto de Egresos, dejando que la nueva dependencia se encargara tan solo de la planeación económica y social, la pla-

¹³¹ Creada por decreto del 13 de marzo de 1959 y formada con los titulares de las secretarías de la Presidencia, y del Patrimonio Nacional de Hacienda de Industria y Comercio.

¹³² Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, D.O.F., 24 de diciembre de 1958, México.

neación del gasto público y la programación, autorización y supervisión de las inversiones gubernamentales, como ya lo hacía la Comisión de Inversión que desde 1954 operaba bajo la dependencia directa del Presidente de la República, solo que ya no tenía la facultad de elaborar el Presupuesto de Egresos, por lo que no podía denominarse de Planeación y Presupuesto. Debido a ello el presidente López Mateos decidió llamarla Secretaría de la Presidencia, y preservó ese nombre a lo largo de los siguientes 18 años.

Artículo 16.- A la Secretaría de la Presidencia corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

1. Estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales para su debida ejecución;
2. Recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República;
3. Planear obras, sistema y aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República, para el mayor provecho general;
4. Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse;
5. Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal;
6. Registrar las leyes y decretos promulgados por el Ejecutivo, y los acuerdos y resoluciones del Presidente de la República; y.
7. Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos o que le encomienden al Presidente de la República.¹³³

En su iniciativa de reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, el presidente López Mateos propuso también cambiar la denominación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa por la Secretaría del Patrimonio Nacional, la Secretaría de Economía por la Secretaría de Industria y Comercio, así como dividir

¹³³ D.O.F. del 24 de diciembre de 1958. p.9.

en dos la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas para dar nacimiento a las nuevas Secretarías de Comunicaciones y Transportes por una parte y a la de Obras Públicas por la otra. También promovió que se le añadieran al Departamento Agrario las funciones de Colonización, así como la creación del Departamento de Turismo, sustrayendo las atribuciones que hasta entonces había tenido a su cargo la Secretaría de Gobernación, quedando la nueva estructura orgánica de la administración pública centralizada como apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación de 1958:¹³⁴

En 1961 se expide un acuerdo¹³⁵ en el cual se pretendía que se intensificaran los esfuerzos para la elaboración de Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social con metas concretas, delegando la coordinación a la Secretaría de la Presidencia de la República para que fijara los procedimientos que normarían la acción conjunta del sector público en la realización de estas actividades.¹³⁶

Al año siguiente se crea una comisión intersecretarial con el fin de poner mayor énfasis en la planeación económica y social a corto y largo plazo de manera coordinada con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público adscrita directamente al Ejecutivo dependiente de la Secretaría Particular.¹³⁷

Alto Gobierno: La Comisión de Inversiones, dependiente del Presidente de la República, fue quizá el intento mejor logrado hasta entonces por alcanzar una mayor racionalización de las inversiones del Sector Público Federal. Al final del sexenio, en 1958, adquirió fuerza el criterio de que era conveniente establecer una dependencia del Ejecutivo Federal que pudiera encargarse de la planeación ya no sólo de las inversiones públicas, sino del gasto público federal en su conjunto.

¹³⁴ D.O.F. 23 de diciembre de 1958, Tomo CCXXXI, núm. 41, p. 1,2.

¹³⁵ Dicho acuerdo no tuvo el resultado esperado, en virtud de que no tenía la estructura requerida para su funcionamiento ni la fuerza suficiente para la realización de las funciones para las que fue creada, además de encontrarse con el celo en las áreas de influencia de las dependencias.

¹³⁶ D.O.F. 2 de agosto de 1961. p. 2.

¹³⁷ D.O.F. 2 de marzo de 1962. p. 2.

A la nueva Secretaría de la Presidencia se le asignaron tareas más específicas, entre ellas la responsabilidad de “estudiar las modificaciones que deberían de hacerse a la administración pública”, atribución que hasta esa fecha había correspondido a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. En este período también se crea la Comisión de Inversiones, además se vuelve la oficina con atribuciones semejantes y parecidas a las de Alto Gobierno.

Se inició un proyecto de reforma administrativa cuyo propósito era crear una dependencia a la cual le llamarían Secretaría de Planeación y Presupuesto, que se encargaría de la programación de las inversiones públicas y de la planeación y el control del presupuesto en su conjunto, lo que disminuiría considerablemente las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiciando un desacuerdo entre el titular de dicha Secretaría y el Ejecutivo que propició una modificación a la propuesta original, permitiendo que la SHCP conservara sus funciones de programación y ejecución del presupuesto.

Por lo cual la nueva “Secretaría de la Presidencia” se encargaría únicamente de la planeación económica y social, así como de la autorización y supervisión de las inversiones gubernamentales. Como parte de su estructura se construyó en 1960 la Dirección de Vigilancia de la Inversión Pública y de los Subsidios Federales, para controlar el ejercicio de programas, la aplicación de fondo y el apego a los subsidios, de la misma forma se estableció la Oficina del Plan General de Gasto Público, encargada de efectuar las proyecciones necesarias, orientadas a obtener una mayor eficiencia de los egresos.¹³⁸

3.1.16 Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)

Durante este sexenio se llevaron a cabo reformas a las que en el ámbito académico se les conocen como “micro administrativas”, orientadas a buscar la eficacia y eficiencia internas de cada dependencia y entidades del Ejecutivo Federal.

¹³⁸ Rives Sánchez, Roberto (2010), “La Administración Pública en el Periodo 1953-1970”, en *200 años de la Administración Pública en México*, Ricardo Uvalle Berrones (coordinador), UNAM-FP, México, p.509.

La experiencia acumulada desde la creación de la Comisión de Administración Pública en 1965, adscrita a la Secretaría de la Presidencia, serviría de base a quien la tuvo a su cargo de 1965 a 1970, para que al tomar posesión de la Presidencia de la República, el 1 de diciembre de 1976, determinara dar inicio a una reforma de tipo “macro administrativo”, similar a la que había instrumentado el presidente Adolfo López Mateos al inicio de su gobierno 12 años antes.

Para dar un impulso a la planeación nacional desde el Alto Gobierno, se crea dentro de la Secretaría de la Presidencia la Comisión de Administración Pública (CAP), con el fin de tener una mejor capacidad administrativa de los organismos públicos y una mejor elaboración y control de la planeación económica y social.

De la misma forma se le encomendó al CAP¹³⁹ el Programa de Reforma Administrativa del Sector Público, mismo que se encontró con la oposición directa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Quizás José López Portillo, quien presidió la Comisión de Administración Pública desde su creación hasta 1970, describa bien el dilema en su libro *Mis tiempos*:

¹³⁹ Dentro del Poder Ejecutivo no es posible tampoco resolver todos los problemas que implica una reforma administrativa, desde la unidad central de estudios y decisiones. En términos generales podría dividirse en dos grandes campos los problemas de una reforma administrativa en el seno del Poder Ejecutivo Federal: los macro administrativos y los micro administrativos. Se entiende por macro administrativos los que tienen que ver con la estructura, los procedimientos y la coordinación de las dependencias del Poder Ejecutivo consideradas en su conjunto, de manera que cada secretaría y departamento de Estado, organismo descentralizado y empresa de participación estatal, sean parte integrante del cuerpo administrativo del Gobierno Federal. En cambio, en el nivel micro administrativo cada una de estas partes se erige en un todo y es necesario resolver en su seno los problemas de estructura, procedimiento y coordinación para elevar su eficiencia. INAP *Informe sobre la Administración Pública Federal*, facsímil del original publicado por La Comisión de Administración Pública, Presidencia de la República Coordinación General de Estudios Administrativos, 1967, colección Fuentes para el estudio de la Administración Pública mexicana, serie A) documental, núm. 1, INAP, México, abril de 2004, p.16. consultado en diciembre 18 de 2016. Disponible en <http://www.inap.mx/portal/images/RAP/65%20informe%20sobre%201a%20reforma%20de%201a%20administracion%20publica%20me.pdf>.

Era difícil atacar a fondo una Reforma Administrativa para el Desarrollo sin la participación de la Secretaría de Hacienda, dueña de 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. Me di cuenta que la inercia administrativa se opondría a cualquier reforma y que, sin el apoyo presidencial, nos quedaríamos 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, no quería que la tocáramos... ahí me di cuenta que no había Reforma Administrativa, pues aunque en otras dependencias había aportaciones, análisis, críticas y hasta entusiasmo...las válvulas -que también las tiene- de la Secretaría de Hacienda, se cerraban suave, pero fuertemente.¹⁴⁰

Alto Gobierno. A lo largo de este sexenio fueron promulgadas diversas disposiciones jurídicas tendientes a modernizar y ordenar el funcionamiento de la Administración Pública Federal, como lo fueron la Ley de Inspección de Adquisiciones y la Ley de Contratos y Obras Públicas. En este periodo se crea la Comisión de la Administración Pública (CAP) como un área de estudio dentro de la Secretaría de la Presidencia que contaba con un Secretario Técnico.

Se decidió desligar la reforma administrativa de la planeación para enfocarse en visualizar a la primera como un mecanismo que permitiera establecer previamente las condiciones instrumentales para la elaboración de planes y programas. En 1967 la CAP presentó un *Informe sobre la Administración Pública Federal* que contenía un diagnóstico preciso de las principales características del aparato gubernamental y que

¹⁴⁰ López Portillo, José (1988), *Mis tiempos...*, Fernández Editores, México, pp.315 a 317.

sirvió de base para la institucionalización de reformas administrativas de gran calado durante la década siguiente.¹⁴¹

3.1.17 Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)

Al inicio de su administración se decidió continuar con la reforma administrativa iniciada en el régimen anterior, acordando sustituir la Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia por una dirección general denominada de Estudios Administrativos, a la que encomendó elaborar el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal para el periodo 1971-1976.

En 1972, el Presidente emitió un decreto para que la semana laboral fuera de cinco días para los trabajadores de la Secretarías y Dependencias del Estado.¹⁴² A partir de ahí se hicieron varias modificaciones mediante acuerdos presidenciales, mismos que llevaban la intención de modernizar la Administración Pública Federal, llegando a realizar el primer censo de los recursos humanos del Sector Público.

En general se llevaron a cabo reformas orientadas básicamente a buscar la eficacia y eficiencia interna de cada una de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal.

Alto Gobierno. En los primeros años del sexenio no se hicieron cambios trascendentes a la estructura orgánica del Poder Ejecutivo Federal, establecido en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958; sin embargo, sí se promovió el cambio de nombre del Departamento de Turismo por el de Secretaría de Turismo y el del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización por el de Secretaría de la Reforma Agraria.

En este periodo se creó una unidad denominada Dirección General de Información y Relaciones Públicas, para comunicar a la sociedad sobre las actividades del Ejecutivo, así

¹⁴¹ *Op. cit.* p.49.

¹⁴² D.O.F. 28 de diciembre de 1972.

como planear y ejecutar campañas de publicidad en los medios de comunicación para posibilitar o apoyar las acciones del gobierno.

3.1.18 José López Portillo (1976-1982)

En la toma de protesta, el Presidente electo anunció su propósito de llevar a cabo una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, la cual sería de tipo integral, misma que haría una revisión a fondo de la estructura y funciones de la Administración Pública Federal en su conjunto.¹⁴³

El Presidente decidió estar a cargo personalmente de la coordinación y evaluación del Programa de Reforma Administrativa señalado en su campaña, para lo cual creó una unidad administrativa específica en la Presidencia de la República con el nombre de Coordinación General de Estudios Administrativos.¹⁴⁴

Con las reformas en este sexenio se buscaba ligar las acciones de reforma administrativa a las tareas de la planeación económica y social del país en su conjunto. Por primera vez en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público se establece la novedosa técnica del “presupuesto por programas”, así como la evaluación de resultados. Esto se traduce en una orientación programática de los recursos, permitiendo, al menos idealmente, la programación y seguimiento de estrategias, prioridades, objetivos y metas nacionales.

La Ley recién creada introdujo dos cambios vinculados con los colaboradores más cercanos del titular del Ejecutivo: por un lado, se reconstruyó la Secretaría de la Presidencia bajo el nombre de Secretaría de Programación y Presupuesto, reteniendo de forma exclusiva las funciones de planeación y gestión del gasto público para las actividades del gobierno federal a través de determinar las metas de los proyectos del gobierno en su conjunto; y por el otro se dijo que el Ejecutivo Federal contaría con las unidades respecti-

¹⁴³ D.O.F., México, 24 de diciembre de 1958.

¹⁴⁴ Se expidió un decreto para que las funciones que habían estado a cargo de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia desde 1971 pasaran a estar directamente a cargo de la Presidencia de la República.

vas, además de aquellas de asesoría y apoyo técnico y coordinación de áreas prioritarias que el propio Ejecutivo determinara de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se centraría exclusivamente en el manejo de los recursos financieros. De ahí que en lugar de que los proyectos se priorizaran en relación con la escasez de los recursos, se intentó que éstos se organizaran a partir de metas específicas.¹⁴⁵

En su artículo 32, La ley promulgada señalaba la recopilación de datos, el establecimiento de lineamientos generales de estadística, el cálculo de los ingresos y egresos de la Administración Pública Centralizada y la intervención directa sobre contratos de infraestructura, entre otras, como funciones adicionales.

Con este último cambio se realizó la separación de las labores de gestión y control del presupuesto, lo que significó también su institucionalización.

A partir de esta reforma el presidente López Portillo emprendió la pronta configuración de su staff. Al contar con tales prerrogativas, instruyó la creación de diversas unidades dedicadas específicamente al análisis de temáticas de su interés.

Estos órganos duplicaron las funciones de algunas secretarías de Estado. Esta nueva modalidad ayudó mucho al presidente; la reforma administrativa anunciada pretendía ir más allá de una mera reestructuración orgánico-funcional de las dependencias directas del Ejecutivo, por lo que propuso ligar las tareas de la planeación económica y social del país en su conjunto.

Con las reformas a Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, se vio la conveniencia de crear una instancia de coordinación como mecanismo de comunicación para las acciones del gasto y su financiamiento, garantizando el gasto del sector público y

¹⁴⁵ FLORES Mariscal, Juan Roberto Joel. *El poder dentro del poder. Trayectoria del staff del Presidente de la República en el marco de la Administración Pública mexicana. Una primera aproximación.* Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. UNAM, México, 2006, p.101.

los recursos financieros, por lo que en 1979 se crea la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento.¹⁴⁶

La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Subsecretaría de Evaluación, y el Sistema Nacional de Evaluación, fueron de los avances más importantes en este sexenio.

En este periodo la planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, el presupuesto del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y control de las entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional, generaron algunos problemas que dieron origen a varios mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevan finalmente a proponer la integración de las funciones bajo un solo responsable, designando a la Secretaría de Programación y Presupuesto como encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social así como programar su financiamiento, y evaluar los resultados de su gestión. Asimismo, tendría a su cargo la preparación de la Cuenta Pública, incorporando una información más integral y oportuna que permitiría ejercer de una manera más completa la revisión del Congreso de la Unión.

A fines del sexenio dicha estructura sufrió cuestionamientos en medio de presiones derivadas del colapso por el desplome de los precios del petróleo, además del endeudamiento nacional y la nacionalización de la banca.

Alto Gobierno. Se crea la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dando paso a la Reforma Administrativa más importante del país del siglo XX. Se crea

¹⁴⁶ D.O.F. 29 de agosto de 1979, p.10. Acuerdo que crea de forma permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento para el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como los programas correspondientes de la competencia de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.

el Sistema Nacional de Evaluación, la Secretaría de Programación y Presupuesto¹⁴⁷ y posteriormente la Secretaría de la Presidencia de la República.

En este periodo, con la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, se establece por vez primera que la Presidencia de la República, junto con las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, integren la Administración Pública Centralizada.

En 1977 se crea la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) para la atención de estos segmentos del campo y la ciudad, y cuya coordinación estaría a cargo de la Presidencia de la República.

Por primera vez se ve el esfuerzo del gobierno para evaluar las políticas y programas mediante la creación de la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación,¹⁴⁸ creando en 1979 la Coordinación de Proyectos de Desarrollo,¹⁴⁹ con el fin de manejar los programas y proyectos prioritarios del gobierno, para realizar estudios y vigilar la congruencia de las acciones necesarias para la integración y diseño de proyectos y programas de desarrollo e intervenir en los casos en los que así lo determine el Ejecutivo.

Las actividades que habían estado a cargo de la Dirección General de Estudios Administrativos, a cargo de la Secretaría de la Presidencia desde 1971, que anteriormente se denominó Comisión de Administración Pública, ahora pasarían a a cargo directamente de la Presidencia de la República con el nombre de Coordinación General de Estudios Ad-

¹⁴⁷ D.O.F. 4 de enero de 1982, pp. 4 y 5. Decreto que reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal., otorgándole a la Secretaría de Programación y Presupuesto la facultad de representar como fideicomitente único a la Administración Pública Centralizada, en los fideicomisos que ésta constituya. Facultad a cargo exclusivamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hasta antes de la reforma.

¹⁴⁸ D.O.F. 21 de octubre de 1977. Acuerdo por el que se constituye la coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, adscrita al presidente de la República, como Unidad de Asesoría, apoyo técnico y Coordinación.

¹⁴⁹ D.O.F. 18 de mayo de 1979. Acuerdo que crea la Coordinación de Proyectos de Desarrollo adscrita directamente al presidente de la República como unidad de asesoría y apoyo técnico.

ministrativos, encomendándosele la elaboración del Programa de la Reforma Administrativa para el periodo 1976-1982.

En 1980, bajo la premisa de promover desde el más alto nivel gubernamental a las políticas vinculadas al desarrollo social, y con el propósito de coordinar las acciones de las dependencias para asegurar a la población marginada el abastecimiento de productos socialmente necesarios, se crea la Coordinación General de Programas para Productores Básicos.¹⁵⁰

Al final del sexenio se crearon dos unidades administrativas más: la Coordinación de los Servicios de Salud Pública y la Coordinación para el Desarrollo de Centros Turísticos.

3.1.19 Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)

Ante la crisis petrolera que aquejaba al país, el presidente electo apostó a los planes integrales como uno de los principios fundamentales del programa político de su sexenio. El presidente de la Madrid consideraba que la Reforma Administrativa planteada por su antecesor había cumplido la misión de resolver obsolescencias y conducir al país por el camino de la modernidad, además de poner las técnicas de la administración al servicio de los valores políticos.

Como consecuencia de la nacionalización de la banca en el periodo anterior, se ordenó la desincorporación de las 339 empresas no financieras que eran propiedad de los 56 bancos cuando estos fueron nacionalizados; posteriormente presentó al Congreso de la Unión la Ley Federal de Entidades Paraestatales,¹⁵¹ excluyendo con ella a todas las empresas de participación estatal minoritaria y los fideicomisos que no tenían la calidad jurídica de públicos, reduciendo así el número de entidades paraestatales sujetas al control del Ejecutivo Federal, deshaciéndose así automáticamente el gobierno federal del control del 100% de sus empresas de participación estatal minoritaria, como el caso de la Fundidora Monterrey y los organismos descentralizados.

¹⁵⁰ D.O.F. 25 de agosto de 1981.

¹⁵¹ D.O.F. 14 de mayo de 1986.

La complejidad de la sociedad mexicana, los desequilibrios en el orden internacional, la gravedad de la coyuntura y la magnitud de los retos del país, hacen imprescindible que se fortalezca la planeación como instrumento de transformación social y se institucionalice en un Sistema Nacional de Planeación Democrática.¹⁵²

Por todo ello, a inicios de su sexenio presentó ante el Congreso de la Unión una serie de propuestas legislativas entre las cuales estaba el decreto de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dando origen, a partir del 10 de enero de 1983, a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).¹⁵³ Más adelante, el 19 de enero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Su creación obedece al propósito del Gobierno Federal de tener un órgano central a través del cual poder instrumentar acciones que regulen el funcionamiento de sistemas sectoriales e institucionales de control, legalidad y responsabilidad en el manejo de recursos en la Administración Pública Federal.

En el mes de enero se derogan gran parte de las Unidades de la Presidencia creadas durante el Gobierno de López Portillo, entre las que se encuentran: la Coordinación Presidencial del Sistema Nacional de Evaluación, Coordinación del Sistema Nacional de Evaluación, la Coordinación General de Proyectos de Desarrollo, Coordinación de Programas para Productores Básicos, Servicios de Salud Pública, Coordinación para el Desarrollo de Centros Turísticos, y la Coordinación General de Estudios Administrativos.¹⁵⁴ Con posterioridad se da el acuerdo para desaparecer la Coordinación del Plan

¹⁵² Exposición de motivos de la Ley de Planeación, D.O.F. 5 de enero de 1983.

¹⁵³ Dicha Secretaría vuelve a reformarse, mediante Decreto, el 28 de diciembre de 1994, y se modifica el nombre de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación por Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

¹⁵⁴ D.O.F. 19 de enero de 1983, Acuerdo que deroga seis Unidades de la Presidencia de la República.

Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados COPLAMAR.¹⁵⁵ Por otra parte, se crea La Dirección General de Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República y la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República.¹⁵⁶

A principios de los 80 México enfrentó un entorno adverso, ya que los organismos internacionales imponían como condición para otorgar su apoyo financiero sanear las finanzas públicas, estabilizar la economía y reducir la participación del Estado en la actividad económica. A mediados del sexenio del presidente de la Madrid se disminuyó significativamente el nivel del gasto y la inversión pública, así como la reducción radical del número de las empresas del Estado y la eliminación legal del control administrativo de las empresas de participación estatal minoritaria, mediante la nueva expedición de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Fue en este periodo que se acordó igualmente el ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles Aduanales y Comercio (GATT).

Se pretendió combatir actos de corrupción, para recuperar legitimidad, mediante la Secretaría de la Contraloría General de la Federación incorporando al Código Penal actos sobre responsabilidad de los Servidores Públicos. En este periodo también se da el cambio del concepto de empleado al de servidor público.

Alto Gobierno. En este periodo fueron creadas la Contraloría General de la Federación y la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinete de la Presidencia de la República, para apoyar los trabajos de los cuatro gabinetes especializados de: Economía, Asuntos Agropecuarios, Salud y Comercio Exterior. Posteriormente se conformaron los de Política Exterior; Desarrollo Social y Seguridad Nacional, cada uno de los cuales contaba con un Secretario Técnico. Además, al modificarse la Ley de Pla-

¹⁵⁵ D.O.F. 20 de abril de 1983. Acuerdo que deroga el Acuerdo Presidencial por el que se creó la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

¹⁵⁶ D.O.F. 19 de enero de 1983. Acuerdo que crea dos unidades de apoyo a la Presidencia de la República.

neación, en vigencia desde 1930, la Secretaría de Programación y Presupuesto quedaba encargada de elaborar, en los primeros seis meses de cada administración, el Plan Nacional de Desarrollo (en el sexenio anterior se le llamaba Plan Global de Desarrollo).

En este periodo se elabora por primera vez el primer Plan Nacional de Desarrollo de tipo sexenal, para el periodo 1983-1988 (iniciándose un “retorno a los principios del liberalismo económico de la Constitución de 1987”; el presidente de la Madrid lo denominó en sus memorias “cambio de rumbo”).

Como refiere José Juan Sánchez (2010):¹⁵⁷ “se da un salto cuántico en el Alto Gobierno, al constituirse de manera formal gabinetes presidenciales para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas del país. Con esta administración, que inició en diciembre de 1982, se avanzó cualitativamente en la asignación de funciones a la oficina de la Presidencia de la República”.¹⁵⁸

Los gabinetes técnicos o especializados por áreas de política pública son instancias presidenciales de coordinación para el cumplimiento de las políticas y programas del gobierno, y operan de manera que permiten coordinar y sistematizar el trabajo del Presidente. Constituyen el último eslabón en la cadena de toma de decisiones gubernamental pues le permiten al Titular del poder Ejecutivo conocer diversos puntos de vista. La designación de gabinetes “técnicos” tiene como propósito distinguirlos de los gabinetes legal y ampliado.¹⁵⁹

En este periodo, con las reformas a La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y para efectos del artículo 29 Constitucional, el Presidente acordaría con todos los Secre-

¹⁵⁷ Sánchez González, José Juan (2010), “El Alto Gobierno en México: una reforma administrativa pendiente para fortalecer las políticas públicas nacionales”. XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 9-12 noviembre de 2010, p.4.

¹⁵⁸ Pichardo Pagaza, Ignacio (1984), *Introducción a la Administración Pública de México*, INAP, México.

¹⁵⁹ Idem.

tarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República; asimismo se formalizan las reuniones de gabinete, al facultar al Presidente de la República para convocar a reuniones de Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios, para definir o evaluar la política gubernamental, presididas por el mismo Presidente con un Secretario Técnico adscrito a la Presidencia de la República. Por último, se faculta al Ejecutivo Federal para que cuente 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, dándole libertad al Presidente para crear su propio equipo de trabajo.

Al ser constituidos los gabinetes especializados por áreas de política pública, se volvieron instancias presidenciales de coordinación para el cumplimiento de las políticas y programas de gobierno. Operan de forma sistemática, lo que permite coordinar el trabajo del Presidente para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

La designación de gabinetes “técnicos” nos permite distinguirlos de los gabinetes legal y ampliado. En esta administración se ve un gran avance en el reconocimiento al Alto Gobierno.¹⁶⁰

3.1.20 Funciones del Estado Redimensionado

3.1.21 Carlos Salinas de Gortari (1988–1994)

En este sexenio se cambia el rumbo económico y social. Se hace la reforma del Estado, se promueven reformas importantes al texto original de la Constitución de 1917 (Artículos 3º, 27 y 130), se modifica la Ley Orgánica para eliminar la Secretaría de Programación y Presupuesto, fusionando sus atribuciones con las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,¹⁶¹ y regresarle las funciones de elaboración del presupuesto; igualmente se creó la Secretaría de Desarrollo Social, sustituyendo a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, para encargarse de los aspectos relativos a la planeación regional del desarro-

¹⁶⁰ Idem.

¹⁶¹ D.O.F. 10 de febrero de 1982.

llo, que tenía a su cargo anteriormente la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto.¹⁶²

Se desnacionalizaron los servicios de la Banca. Se privatizaron importantes empresas del Estado como las siderúrgicas, Teléfonos de México y una compañía aérea nacional.

En esta administración se fortalece el Alto Gobierno, como lo menciona José Juan Sánchez al expresar que el rol de la Oficina de la Presidencia de la República, como parte medular del Alto Gobierno, fue determinante para lograr las reformas realizadas dentro del contexto de la reforma del Estado.¹⁶³

A mediados del sexenio se creó la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República,¹⁶⁴ para ubicar bajo un solo responsable que dependa directamente del titular del Ejecutivo Federal el ejercicio de las funciones de coordinación, asesoría y apoyo técnico que anteriormente estaban encargadas de coordinar el seguimiento de los acuerdos y resoluciones adoptados en el seno de los gabinetes especializados.

En 1988 se crea la Oficina de la Coordinación de la Presidencia de la República, para el fortalecimiento de la toma de decisiones al más alto nivel y que en los hechos funcionó como una especie de jefe de gabinete, gracias al apoyo recibido por el Ejecutivo a esa instancia.¹⁶⁵

Marcando una gran diferencia con la administración anterior, ya que las unidades de apoyo presidencial eran independientes entre sí, como consecuencia de que el establecimiento de un mando de operaciones unificado en la Oficina de Coordinación de la Presidencia centralizó ex-

¹⁶² D.O.F. 22 de abril de 1982.

¹⁶³ Sánchez González, José Juan (2010), “La administración pública en la dictadura porfirista, 1878-1919”, en *200 años de Administración Pública en México*, Ricardo Uvalle Berrones (coordinador), UNAM-SFP, México.

¹⁶⁴ D.O.F. 7 de diciembre de 1988.

¹⁶⁵ Dicha instancia quedó a cargo, en la mayor parte del sexenio, de Josep Marie Córdoba Montoya, de origen francés, ascendencia española y nacionalizado mexicano.

cesivamente las labores de asesoría, seguimiento, logística y comunicación social, con ello se buscó configurar una estructura que no solo ordenara los distintos rubros de actividades, sino que también diera coherencia interna al entorno presidencial. De hecho, a partir de estos años, la importancia de la Presidencia aumentó como nunca antes.¹⁶⁶

Mediante un acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación¹⁶⁷ se crea la Coordinación de la Presidencia de la República, derogando la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República y el Comité de Asesores Económicos de la Presidencia de la República, otorgándole amplio poder discrecional a su titular para hacer valer sus puntos de vista e intereses sobre todas las Dependencias y Entidades de la administración pública.

En detrimento de sus facultades legales y administrativas, se convirtió en una “súper secretaria”, la cual podía coordinar, vigilar y controlar a todas las Secretarías del Estado y entidades del sector paraestatal, podía exigir el cumplimiento de programas y compromisos, así como contar con una gran influencia en el diseño de las políticas públicas.

Los gabinetes especializados representaban la coordinación que definía la política de gobierno federal. Eran presididos por el titular del Poder Ejecutivo Federal, con cinco gabinetes en funcionamiento: Económico, Agropecuario, Bienestar Social, Política Exterior y Seguridad Nacional.

¹⁶⁶ Sánchez Velazco, Ernesto y Pablo Coss Flores (2013), El funcionamiento del Alto Gobierno en México. Fortalecimiento del Alto Gobierno para el diseño, conducción y evaluación de Políticas públicas. CLAD, Venezuela, p. 25.

¹⁶⁷ D.O.F. 7 de diciembre de 1988., que crea la Coordinación de la Presidencia de la República y deroga la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes y el Comité de Asesores Económicos de la Presidencia de la República.

Con el fin de establecer y mantener el diálogo con diversos sectores de la sociedad y de la comunidad científica se creó el Consejo Consultivo de Ciencias, con la función de dar asesoría y apoyo técnico en materia científica al Presidente.¹⁶⁸

Posteriormente, en 1992, se expidió un acuerdo para crear la Oficina de la Presidencia de la República, modificando así la denominación de Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República.

Alberto Sotomayor comenta que únicamente se trató de un cambio en la nomenclatura, ya que no solamente se mantuvieron sus responsabilidades anteriores, sino que se expandieron, en consecuencia se trató de una Oficina con múltiples atribuciones de primer orden para el desempeño presidencial y que desplazó no sólo a otras unidades administrativas de apoyo directo del Ejecutivo, sino a las propias dependencias y entidades de la Administración Pública.¹⁶⁹

Por último, en 1994 se creó la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación, que dependía directamente del Presidente, teniendo a su cargo los lineamientos que debían seguir las dependencias vinculadas a la seguridad pública y el establecimiento de líneas de comunicación con las Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina y el Departamento del Distrito Federal.¹⁷⁰

Alto Gobierno. A partir de este sexenio se dio una transformación de la Administración Pública, bajo el rubro genérico de “Reforma o redimensionamiento del Estado”, como se denominó al retorno al neoliberalismo económico, bajo una orientación distinta a la que originalmente había establecido la Constitución de 1917 como resultado de la Revolución de 1910-1917.

¹⁶⁸ D.O.F. 24 de enero de 1989, Acuerdo por el que se Crea el Consejo Consultivo de Ciencias como unidad de asesoría y apoyo técnico del Ejecutivo Federal.

¹⁶⁹ *Op. cit.* pp.317, 319.

¹⁷⁰ D.O.F. 26 de abril de 1994. Acuerdo por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación.

La transformación se vio con las reformas constitucionales a los artículos 3º, 27 y 130, reconociendo la personalidad jurídica de la Iglesia en ciertos rubros, y la posibilidad de incorporar nuevamente al mercado la propiedad comunal de la tierra y los ejidos, como lo planteó la Constitución liberal de 1857; se crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República, aunque posteriormente desaparece al crearse la Oficina de la Presidencia de la República.

La subsecretaría de Egresos se devuelve a la SHCP y deja de estar a cargo de la Presidencia de la República.

3.1.22 Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 - 2000)

En el periodo del presidente Zedillo la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vuelve a reformarse.¹⁷¹ Se cambia el nombre de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación por Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con el fin de modernizar y controlar las funciones básicas de la administración pública.

En este periodo se promovió la reclasificación constitucional de los ferrocarriles, los cuales, de estar ubicados en el sector energético de la economía, pasaron a pertenecer al sector prioritario, lo que permitió su posterior venta a los particulares, nacionales y extranjeros, como había ocurrido en el sexenio anterior con los servicios de banca.

Se da un proceso de reforma política del Distrito Federal, con nuevas y mejores formas para un mejor gobierno, estableciendo la elección directa de un jefe de Gobierno titular de la administración pública local.

En 1996 se crea la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia, adscrita a la Secretaría Particular del Presidente, con el propósito de contar con un conducto institucional para que la ciudadanía presentara de manera directa al titular del Ejecutivo diversas solicitudes, sugerencias o quejas, así como coordinar y dar seguimiento a las

¹⁷¹ D.O.F., Decreto del 28 de diciembre de 1994.

respuestas institucionales respectivas, mostrando un avance en la transparencia del Alto Gobierno al promoverse el diálogo con la sociedad.¹⁷²

En 1988 se desaparece la Oficina de la Presidencia de la República, a despecho de ser trascendental para la organización y funcionamiento del Alto Gobierno, para la mejor atención de asuntos que en razón de sus respectivos ámbitos de competencia deben ser conocidos por diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Se consideró que la estructura de la Oficina de la Presidencia de la República ya no respondía a la distribución de responsabilidades en materia de asesoría técnica y coordinación de gabinetes y, por lo tanto, correspondía realizar las adecuaciones pertinentes, pasando todo el personal y los recursos financieros de la Oficina de la Presidencia de la República a la Coordinación de Asesores.¹⁷³

A finales de 1988 se crea la Policía Federal Preventiva, que dependía de la Secretaría de Gobernación, convirtiéndose en la antesala para la creación de la Secretaría de Seguridad Pública.¹⁷⁴

De acuerdo con la Ley Orgánica aprobada por el Congreso de la Unión, las dependencias quedarían de la siguiente forma:

Se crea la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, desprendiendo dichas funciones de la Procuraduría General de la República¹⁷⁵ reorganizando la oficina que existía hasta en-

¹⁷² D.O.F. 8 de mayo de 1996. Acuerdo que establece las facultades de la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República.

¹⁷³ D.O.D. 19 de diciembre de 1997. Acuerdo por el que se reestructuran los gabinetes especializados del Ejecutivo Federal y se Abroga, el que creo la oficina de la Presidencia de la República.

¹⁷⁴ D.O.F. 30 noviembre de 2000.DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca.

¹⁷⁵El Consejero Jurídico sería nombrado y removido por el Presidente de la República, reuniendo los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República.

tonces como Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, con lo que se evita crear nuevas estructuras. Por otra parte, se suprime la naturaleza del Distrito Federal como una dependencia de la Administración Pública Federal.

Alto Gobierno. En este periodo, la fuerza que los presidentes Miguel de la Madrid Hurtado y Carlos Salinas de Gortari dieron al Alto Gobierno se minimizó, porque el interés del Presidente entrante se centraba en lo económico. En esta administración se mezclan la Secretaría de Comercio y la de Relaciones Exteriores en sus funciones en el exterior.

Asimismo, se reestructuró a mediados de sexenio la Oficina de la Presidencia de la República, con la creación de una Coordinación de Asesores para asuntos de política interior, política exterior, política económica y política social, desapareciendo la Oficina de la Presidencia para adecuar la integración de los gabinetes especializados en los temas: agropecuario, desarrollo social, económico, política interior, política exterior, salud, seguridad nacional, turismo y los demás que el Presidente de la República decidiera.

Cabe destacar la distancia que el presidente una vez electo marcó a su partido en esta administración: una cabal renuncia a las facultades meta constitucionales con las que se había desempeñado la Presidencia de la República a lo largo de todas sus administraciones, como es el caso del control sobre los gobernadores que se ejercía anteriormente, entre otros cambios que se dieron durante este sexenio, los cuales permitieron la alternancia política en el año 2000.

3.1.23 Vicente Fox Quesada (2000-2006)

Al inicio de la administración, primer periodo de la alternancia de partidos en el ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, los diputados del Partido Acción Nacional enviaron un proyecto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para crear una nueva dependencia, la Secretaría de Seguridad Pública, y cambiar las atribuciones y el nombre de algunas Secretarías preexistentes, aunque el decreto fue promulgado el 30 de noviembre por el Presidente Zedillo, la responsabilidad de ejercerlo correspondió al día siguiente al nuevo Presidente de la República.

Una de las primeras acciones administrativas del sexenio del presidente Fox fue la creación de una nueva estructura de asesores de apoyo técnico y coordinación dependiente directamente del Ejecutivo, llamándola Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.

Los cambios fueron considerados necesarios con el objeto de seguir un rumbo único de Nación. Así mismo se argumentó que el gobierno federal debe propiciar la evaluación constante de su actuación con el objeto de cumplir las expectativas que la sociedad ha puesto en él; en tal orden de ideas, se consideró necesario llevar a cabo una reestructuración de las áreas que apoyan al titular del Ejecutivo Federal en la Presidencia de la República, a efecto de modernizar su funcionamiento para lograr una organización del trabajo más coordinada y especializada, sin perjuicio de las atribuciones legales de las dependencias y entidades.

Como consecuencia se crearon un conjunto de unidades administrativas llamadas “Oficinas” y “Comisiones”, con funciones de planeación, coordinación, supervisión, colaboración, apoyo y promoción designadas directamente por el Ejecutivo. También fue designado un Secretario Técnico de la Presidencia que se encargaría de convocar a las reuniones de Secretarios de Estado y demás servidores públicos de la Administración Pública Federal que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos le indicase, esto implicó la centralización en las tareas de coordinación y seguimiento de los gabinetes a través del Secretario Técnico.¹⁷⁶

Esta oficina de Alto Gobierno, inspirada en la nomenclatura de la experiencia Norteamericana de la *Executive Office of the White House*, adoleció de faltas severas por su diseño, ya que no contaba con una oficina clave como lo es el *Chief of Staff* (Jefe de Personal, o Jefe de Gabinete) a la hora de operar, ya que fueron creados los cargos de los titulares, pero no las unidades administrativas correspondientes, por ello a los pocos días se modificó el acuerdo que le dio origen, señalando que el secretario particular del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos debe encargarse del Secretariado Técnico de la Presi-

¹⁷⁶ D.O.F. 4 de diciembre de 2000. Acuerdo mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.

dencia de la República con el objeto de coordinar y dar seguimiento a los acuerdos que se tomen en las reuniones de Secretarios de Estado o demás.¹⁷⁷

En la práctica, dichas “Oficinas” y “Comisiones” abarcaban de forma genérica asuntos de la competencia y responsabilidad exclusiva de las Secretarías de Estado, de tal forma que la duplicidad de funciones era evidente ya que se hacía ver la existencia de un gabinete paralelo sin autoridad legal ni administrativa, manteniendo en un segundo plano las atribuciones de las Secretarías de Estado para el diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas.

Posteriormente se creó una unidad administrativa adicional a la Oficina Ejecutiva, que duró muy poco tiempo debido a que no se justificaba, llamada Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana; sus funciones se centraron en administrar un sistema de seguimiento y evaluación para ponderar el estado que guardaban las expectativas respecto a la oferta de bienes públicos del gobierno del Presidente y aconsejarlo sobre riesgos y oportunidades, ventajas y desventajas en éste ámbito.

Se creó una Coordinación General de Comunicación Social (antes Dirección General) y la Coordinación General de Opinión Pública e Imagen, encargadas de desarrollar la función del Alto Gobierno relativa a la comunicación de la agenda pública.¹⁷⁸

Como parte de la simplificación de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia en 2004 se emitió nuevamente otro Acuerdo Presidencial para reestructurar sus unidades administrativas, con un esquema menos complejo.¹⁷⁹

¹⁷⁷ D.O.F. 13 de diciembre de 2000. Acuerdo por el que se reforman los artículos 2 y 5 del diverso mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, publicado el 4 de diciembre de 2000.

¹⁷⁸ D.O.F. 4 de enero de 2001. Acuerdo por el que se crean las Coordinaciones Generales de Comunicación Social y de Opinión Pública e Imagen, ambas de la Presidencia de la República:

¹⁷⁹ D.O.F. 13 de diciembre de 2004. Acuerdo por el que se establecen las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República.

De todas las modificaciones hechas destaca la creación de la figura de “Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional”, como parte integrante de la Presidencia, a quien se dotó de un equipo técnico especializado y presupuesto propio, asignándosele funciones de apoyo y sustantivas.

Como consecuencia de esta iniciativa de reformas, la estructura orgánica del Ejecutivo Federal quedó integrada por veintiuna dependencias.

Al final del periodo de la gestión del presidente Fox, promovió el cambio de nombre de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por el de Secretaría de la Función Pública, como consecuencia de la creación del Servicio Profesional de carrera.¹⁸⁰

Alto Gobierno. A cuatro días de haber tomado posesión el Presidente de la República, se publicó el Acuerdo que reformaba diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,¹⁸¹ creando la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República. Con base en dicha reforma el Presidente creó una estructura orgánica y funcional de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia, la cual, además de ser novedosa, era muy similar a la existente en la presidencia de los Estados Unidos de América, quedando integrada la Presidencia de México por doce unidades con diferentes funciones y denominaciones.

Se eliminaron los Gabinetes Especializados, dejando solamente el Gabinete de Seguridad Nacional; desapareció la Oficina de la Presidencia, después de haber creado cinco Gabinetes (de Seguridad Nacional; Desarrollo Social y Humano; Económico; Político y los demás que determinó el Ejecutivo Federal).¹⁸²

En esta administración la función de comunicación en el Alto Gobierno representó una gran importancia en virtud de que en un primer momento fusiona las dos unidades administrativas de comunicación de la Presidencia de la República, con el fin de disminuir los

¹⁸⁰ D.O.F. 10 de abril de 2003.

¹⁸¹ D.O.F. 1 de diciembre de 2000.

¹⁸² Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 1 de agosto de 2013.

recursos y simplificar la estructura,¹⁸³ poco tiempo después se dio una reestructuración para mantener a la Coordinación General de Comunicación Social y a la Coordinación General de Opinión Pública.¹⁸⁴ Posteriormente extinguió durante 16 meses a la Coordinación General de Comunicación Social al asignarle las funciones que desempeñaba a la Secretaría Particular.¹⁸⁵

Se advierte como un error de diseño institucional la creación de un “Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional”, en virtud de que no fue creado por Acuerdo presidencial, sino en la propia Ley de Seguridad Nacional, además de representar un riesgo al crear dos polos de poder en materia de inteligencia: La Presidencia de la República y el Consejo de Seguridad Nacional.¹⁸⁶

Este sexenio se caracterizó por profundizar en el esfuerzo por avanzar en la transparencia del Alto Gobierno, ya que se le dio seguimiento a la iniciativa del presidente Ernesto Zedillo de la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía de la Presidencia de la República, manteniendo su adscripción a la Secretaría Particular del Presidente, a cargo de una red de servicio a la ciudadanía.¹⁸⁷

¹⁸³ D.O.F. 4 de enero de 2001. Acuerdo por el que se reforma la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, y se abroga el diverso por el que se crean las Coordinaciones Generales de Comunicación Social y de Opinión Pública e Imagen, ambas de la Presidencia de la República publicado el 4 de enero de 2001.

¹⁸⁴ D.O.F. 8 de enero de 2002. Acuerdo por el que se reestructura el área de comunicación de la Presidencia de la República.

¹⁸⁵ D.O.F. 1 de agosto de 2003. Acuerdo que establece las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República.

¹⁸⁶ D.O.F. 31 de enero 2005. Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional; y se reforma el artículo 50 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹⁸⁷ D.O.F. 13 de agosto de 2003. Acuerdo por el que se establecen las facultades de la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía de la Presidencia de la República, y se establece la Red Federal de servicio a la Ciudadanía.

3.1.24 Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012)

A diferencia de los anteriores sexenios, el presidente electo no envió una propuesta de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; fue hasta la mitad de su mandato que envió una propuesta para la desaparición de varias secretarías: la de Turismo, de la Reforma Agraria y de la Función Pública, misma que no fue autorizada por el Congreso.

En este sexenio, a diferencia del anterior, se tenía una visión más clara de la *Executive Office of the White House* y la necesidad de incorporar la figura del *Chief of Staff*, el cual permitiría un funcionamiento más preciso y compacto en el apoyo a las tareas directas del Presidente.

Se estableció que se continuaría con los gabinetes especializados.¹⁸⁸ La Oficina contaría con la Secretaría Particular, la Oficina de la Presidencia,¹⁸⁹ la Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales, la Coordinación de Imagen y Opinión Pública, la Coordinación de Comunicación Social, La Coordinación de Asesores y la Coordinación General de Administración.

En 2008 se realizaron adecuaciones a la estructura interna, sacando de la subordinación a la Secretaría Particular y a la Coordinación de Comunicación Social, con lo que se diseñó un sistema de distribución equilibrada de carácter tripartito en la organización y funcionamiento de la Presidencia.

Pese a que se sustrajeron a la Oficina de la Presidencia atribuciones clave, continuó gozando de una influencia considerable; al tener la cercanía con el Ejecutivo, realizaba acti-

¹⁸⁸ Recordemos que, en la administración anterior, en cada uno de ellos había un Secretario Técnico que convocaba a las reuniones de gabinete, proponía el orden del día, verificaba el cumplimiento de los acuerdos o resoluciones adoptadas en las reuniones y presentaba periódicamente el informe al Jefe de la Oficina de la Presidencia.

¹⁸⁹ Las funciones de la Oficina de la Presidencia consistían en la organización, coordinación, colaboración, asesoramiento y apoyo técnico a múltiples unidades administrativas, control presupuestal e incluso subordinó a la Secretaría Particular de la Presidencia.

vidades orientadas a la asesoría, la formulación de políticas y seguimiento de proyectos especiales, elaboración de discursos y evaluación de la opinión sobre la imagen del Presidente, entre otras.

Por otro lado, la Coordinación de Comunicación Social tenía como principal función el seguimiento a las tareas de comunicación de la Presidencia, así como Coordinar las acciones de la Administración Pública en su conjunto; sin embargo, en los hechos desplazó la responsabilidad de la Secretaría de Gobernación en la Materia.¹⁹⁰

En 2010 se emitió un nuevo reglamento¹⁹¹ para el Estado Mayor Presidencial, en el cual se hacen precisiones respecto de su estructura, organización y funcionamiento, siendo un órgano técnico militar subordinado al Ejecutivo Federal. El mismo año hace modificaciones al Reglamento que modificó la estructura que prevalecía desde 2010 para adecuarlo a las nuevas circunstancias, destacando reformas a las facultades indelegables del Jefe del Estado Mayor para autorizar, de acuerdo a los análisis de riesgo correspondientes, la ampliación de los servicios para garantizar la seguridad de los ex Presidentes de la República y de su familia.

Se facilitó la relación interinstitucional con otras instancias del sector público privado y social, a efecto de informar de forma directa al Presidente de la República y hacer más ágil la conducción de la Administración Pública Federal.

Alto Gobierno. En esta administración no se generó ninguna política de interés que le diera proyección a la oficina de Alto Gobierno.

Calderón favoreció la fórmula de mando único centralizado, por encima del esquema plural y matricial que instauró Vicente Fox durante los primeros años de gobierno, mediante la restaurada Oficina de la Presidencia de la República, buscando ordenar las entidades

¹⁹⁰ La duplicidad que se dio se puede traducir en la evolución histórica del papel de la Presidencia, que en general ha desplazado a la Secretaría de Gobernación como cabeza del gabinete presidencial

¹⁹¹ D.O.F. 8 de marzo de 2010. Reglamento del Estado Mayor Presidencial. Diario Oficial de la Federación.

administrativas de apoyo técnico más relevante para el quehacer presidencial, dando pie a un esquema operativo más cohesionado que el de su predecesor.

3.1.25 Enrique Peña Nieto (2012-2018)

Después de 12 años de la llamada alternancia, la presencia del PAN en la Presidencia de la República terminó con tres de los seis poderes meta constitucionales del viejo presidencialismo. Sus 12 años en Los Pinos no erradicaron todos los vicios ni edificaron un presidencialismo más funcional, porque no cambiaron de fondo las estructuras del viejo régimen, y aunque se pretendía mayor democracia, lucha contra la corrupción y crecimiento económico, entre otros muchos objetivos, no fueron cumplidos, y lejos de eso, se sufrieron algunos retrocesos: la alternancia en el poder no solucionó los problemas del país.

Sin embargo, permitió contar con al menos 45 instrumentos legislativos que acotan el poder presidencial, promovidos lo mismo por panistas, que por priístas y perredistas.

Así, a lo largo de estos 12 años, que arrancaron con la promesa de una reforma de Estado a fondo que no ha podido concretarse, se lograron algunos avances para fortalecer instituciones.

Eso ocurrió con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Banco de México (Banxico), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de la Comisión Federal de Competencia (Cofeco), la Agencia de Noticias del Estado Mexicano (Notimex), la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofetel), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Instituto Federal Electoral (IFE) y el propio Congreso de la Unión, para evitar que operen como apéndices del Poder Ejecutivo.

La creación de otras instituciones que buscan fortalecer el poder ciudadano y controlar las decisiones del gobierno federal, con base en una obligación constante de transparencia de sus gastos y decisiones, como el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), la Procuraduría de Defensa del Contribuyente, el Instituto Nacional de las Mujeres, que se

acompañan de nuevas disposiciones de poder ciudadano, como las Acciones Colectivas.

Y la creación de leyes que obligan a la rendición de cuentas constantes ante el Congreso de la Unión no sólo a todas la secretarías de Estado, sino a organismos como Petróleos Mexicanos (Pemex), el IMSS, el ISSSTE y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), así como la protección a la burocracia federal para que deje de ser carne de cañón de los intereses partidistas de un gobierno federal, a partir de la carrera profesional como servidor público, o la creación de sanciones para evitar corruptelas, entre ellos, son algunos de los instrumentos jurídicos que existen en México a partir del 2001, primer año del gobierno de la alternancia.¹⁹²

En ese sentido, en 2013 el presidente Enrique Peña Nieto propone en su Plan Nacional de Desarrollo que para promover y transformar a México es imperativo planear a partir de las demandas y necesidades de los mexicanos; y también contar con su colaboración activa en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. De ahí que el Ejecutivo Federal, en su periodo (2012-2018), propone consolidar y ampliar los mecanismos de vinculación y colaboración con las organizaciones de la sociedad civil en un gobierno abierto.

Hoy en día, durante la gestión del presidente Enrique Peña Nieto, derivadas del Plan Nacional de Desarrollo (2013-2018) se propusieron cinco metas nacionales que guiarán la Administración Pública Federal:

Se constituyen los gabinetes especializados de México en Paz; México Incluyente; México con Educación de Calidad; México Próspero, y México con Responsabilidad Global, como instancias encargadas del análisis, definición, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias y acciones que sean de la competencia concurrente de va-

¹⁹² Leticia Robles de la Rosa, "Pan mantuvo poder presidencial en sus dos sexenios", en Periódico *Excélsior*, 17 de mayo de 1917

rias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. A su vez los gabinetes especializados podrán, a propuesta de sus integrantes, constituir comités o grupos de trabajo interinstitucionales para el análisis y atención de los asuntos que por su importancia o características así lo justifiquen. Su permanencia, integración y funcionamiento será determinada por cada uno de los gabinetes.¹⁹³

Los gabinetes especializados serían presididos por el Presidente de la República o, en su ausencia, por el Coordinador respectivo en los términos establecidos en el Diario Oficial de la Federación,¹⁹⁴ y sesionarían cada vez que fueran convocados por éste último, a través del Secretario Técnico.

Los gabinetes especializados tendrían, como funciones básicas:

- I. Fungir como mecanismos de coordinación para atender asuntos que sean de la competencia concurrente de varias dependencias y entidades, instituciones y órganos de la Administración Pública Federal.
- II. Analizar, definir, dar seguimiento y evaluar políticas, estrategias y acciones del Gobierno Federal en asuntos prioritarios de la administración.
- III. Definir los instrumentos de seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias y acciones del Gobierno Federal en asuntos prioritarios de la administración
- IV. Establecer los esquemas de coordinación para la elaboración y revisión de los programas correspondientes a las materias de cada gabinete, y
- V. Las demás que instruya el titular del Poder Ejecutivo Federal.

La función que desempeñaría cada Coordinador de cada Gabinete Especializado, en general sería:

¹⁹³ D.O.F. 1 de abril de 2013. Acuerdo por el que se establece la integración y el funcionamiento de los gabinetes especializados.

¹⁹⁴ *Ibíd.*, p.2.

- I. Coordinar las actividades del gabinete y dar seguimiento a los acuerdos adoptados en las sesiones.
- II. Transmitir, en las sesiones o fuera de éstas, a todos los integrantes del Gabinete Especializado, las instrucciones del titular del Ejecutivo Federal y las prioridades que se establezcan.
- III. Hacer del conocimiento del Presidente de la República los acuerdos adoptados en las sesiones, así como los avances en el cumplimiento de los mismos, y
- IV. Requerir informes, datos o la cooperación de cualquier dependencia o entidad para el cumplimiento de las funciones y los acuerdos del gabinete.

El Secretario Técnico de cada Gabinete especializado sería nombrado por el Coordinador respectivo, asignándole funciones determinadas:

- I. Elaborar el orden del día y someterlo a consideración del Coordinador.
- II. Levantar actas de las sesiones y enviar una copia de ellas al Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República.
- III. Llevar el registro del seguimiento de los acuerdos adoptados, así como el resguardo de la información y documentación que se genere, obtenga, transforme o conserve en su Gabinete Especializado, y
- IV. Ejecutar las instrucciones que le indique el Coordinador.

Según su constitución, los gabinetes especializados, a propuesta de sus integrantes, podrán constituir comités o grupos de trabajo interinstitucionales para el análisis y atención de los asuntos que por su importancia o características así lo justifiquen. Su permanencia, integración y funcionamiento será determinada por cada uno de los gabinetes.

Esas instancias serían las encargadas del análisis, definición, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias y acciones del gobierno federal, así como de establecer los esquemas de coordinación para la elaboración y revisión de los programas correspondientes.

Cuadro 2

En dichos gabinetes participarían las secretarías que a continuación se enuncian.

MÉXICO				
En Paz	Incluyente	Con Educación de Calidad	Prospero	Con responsabilidad Global
SEGOB, Preside	SEDESOL, Preside	SEP, Preside	SHCP, Preside	SER, Preside
SRE	SEGOB	SEGOB	SG	SEGOB
SEDENA	SRE	SER	SEDESOL	SHCP
SEMAR	SHCP	SHCP	SEMARNAT	SEMAR
SHCP	SEMARNAT	SEMARNAT	SAGARPA	SEMARNAT
SFP	SAGARPA	SSA	SCT	SENER
PGR	SCT	STPS	SSA	SE
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	SEP	CONAFE	STPS	SAGARPA
Oficina de la Presidencia de la República	SSA	Sc	SECTUR	SCT
Comisionado Nacional de Seguridad	STPS	FCE	SEDATU	SEP
Centro de Investigación y Seguridad Nacional	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	SFP	SSA
	IMSS	Oficina de la Presidencia de la República	SE	SECTUR
	ISSSTE	CONACYT	SE	PGR
	INFONAVIT	SC	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
	CONAGUA	FCE	Oficina de la Presidencia de la República	Oficina de la Presidencia de la República
	CONACULTA		PEMEX	INM
	INMUJERES		CFE	SC
	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal		IMSS	
	Oficina de la Presidencia de la República		ISSSTE	
			CONAGUA	
			CONACYT	

Elaboración propia, basado en el Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Enrique Peña Nieto.

México en paz

Para el Gabinete de México en Paz, se propuso la consolidación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en las 32 entidades del país, como el paso decisivo hacia una justicia más cercana, transparente y eficaz.

También se detalla la creación del Sistema Penal Anticorrupción, donde resalta el hecho de que todos los funcionarios de todos los órdenes de gobierno deben rendir cuentas, además de que, con el fortalecimiento de la fiscalización, se asegura que los recursos públicos lleguen a las personas que más lo necesitan, entre otros.

México incluyente

Destaca que se ha dejado atrás el enfoque asistencialista y se puso en marcha una política social con una visión integral basada en derechos, generación de oportunidades y desarrollo de capacidades productivas para combatir la pobreza.

De tal manera que después de 20 años, por primera vez en el sector agroalimentario México es un país superavitario, es decir, es más lo que se exporta en productos agropecuarios que lo que se importa.

Igualmente destaca que se seguirá impulsando la Cruzada Nacional contra el Hambre, para asegurar el abasto alimentario de las familias.

Por otra parte, señala que hoy en día se apoya 60% más a los artesanos que en 2012, además de que se trabaja para consolidar un sector rural moderno y productivo y mejores servicios de salud.

México con educación de calidad

Se explica que para brindar a los niños y jóvenes la educación de calidad que merecen, el gobierno de la República trabaja en tres objetivos fundamentales: mejores escuelas, mejores maestros y mejores contenidos educativos.

México próspero

Se destaca la creación de las Zonas Económicas Especiales, que buscan generar polos de desarrollo industrial en los estados más rezagados para detonar una transformación estructural en sus economías, siendo los principales beneficios: generación de empleos, atracción de inversión nacional y extranjera, y el fomento de mejoras en el bienestar de la región, entre otros, mismos que se establecerán en los diez estados con mayor incidencia de pobreza extrema media según el Coneval: Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Puebla, Michoacán, Hidalgo, Campeche, Tabasco y Yucatán.

México con responsabilidad global

Se hace referencia a la Red de Instrumentos de Comercio e Inversión, con los que se busca ampliar los mercados para las exportaciones, fomentar la competencia en el mercado nacional y contribuir al desarrollo del capital humano del país, además de impulsar el mercado laboral y la generación de oportunidades.

En ese sentido, se destaca que el país está a la vanguardia en política comercial, ya que cuenta con acceso preferencial a 46 países, que representan el 58% del PIB mundial y el 41% del comercio global, lo que se traduce en mil 162 millones de consumidores potenciales, aunado a la consolidación de preferencias con socios con los que se tiene Tratado de Libre Comercio (TLC) y acceso a nuevos mercados.

Cuadro 3

Indicadores y avances de la estrategia transversal de las metas nacionales del presidente Enrique Peña Nieto

Estrategia	Indicador	Avance 2012	2015	
México en Paz	Estado de derecho Tasa de Víctimas	-0.56 27.33	-0.58 29.22	
México Incluyente	Pobreza extrema Sin Acceso a alimentación	3.7 7.0	3.5 7.1	
México Educación de Calidad	Evaluación Nacional Eficiencia Sistema Educativo	537 95.90	ND 99	
México próspero	Competitividad Crédito al sector privado % PIB	4.4 277.5	4.2 32.4	
México con Responsabilidad Global	Índice de presencia Global Índice de Globalización	78.6 60.8	82.7 ND	
México Productivo	Índice Global de Productividad	100.8	100.10	
Gobierno Cercano y Moderno	Desarrollo de Gobierno	0.624	0.573	

Fuente: Elaboración propia, con datos del Banco Mundial, CONEVAL, SEP, Real Instituto Elcano (España), STPS, INEGI, ONU, PENUD.

Actualmente México cuenta con 12 acuerdos de TLC con 45 países, 32 acuerdos de inversión, 6 de complementación económica y 3 de alcance parcial, mientras que se están negociando dos TLC'S: con Turquía y Jordania.

Aunado a los gabinetes especializados, la administración de Enrique Peña Nieto propuso el Pacto por México, en el cual se acordó una Agenda Compartida de 95 compromisos en torno a cinco acuerdos, de los cuales resaltan para el desarrollo del presente trabajo los tres últimos:

- a) Transparencia
- b) Rendición de cuentas y combate a la corrupción
- c) Gobernabilidad democrática.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Primer informe de Gobierno (2012-2013), Resumen Ejecutivo, p. 12.

En este gobierno se emitió un decreto mediante el cual se establecen las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público y la modernización de la Administración Pública, con el fin de mejorar la rendición de cuentas del gasto federalizado. También se emitieron los lineamientos para informar sobre los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, y de operación de los recursos del Ramo General 33.¹⁹⁶

En la administración del presidente Enrique Peña Nieto se propuso la creación de una Comisión anticorrupción, en donde se proponía el fortalecimiento de la Administración Pública y la prevención de esa lacra.

El Sistema Nacional Anticorrupción tiene cinco puntos fundamentales: crea un Comité Coordinador con los sistemas estatales de combate a la corrupción, que agrupará a distintas instancias, como la Secretaría de la Función Pública, el Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto Nacional de Transparencia y el Comité de Participación Ciudadana.

Fortalece y amplía las facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación; además, amplía de tres a siete años la prescripción de faltas administrativas graves, dotando a la justicia de un alcance transexenal.

En tercer lugar, se crea el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que podrá sancionar a servidores públicos y ahora también a particulares.

Cuarto: a partir de esta reforma, el Senado de la República ratificará el nombramiento del titular de la Secretaría de la Función Pública.

Y quinto: la reforma faculta al Congreso de la Unión para expedir, en un plazo máximo de un año, la ley general que establezca las bases de coordinación del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción.

¹⁹⁶ *Op.cit*, p. 53.

Esta reforma contempla también que los servidores públicos presenten obligatoriamente su declaración patrimonial y de conflicto de interés. En caso de enriquecimiento ilícito, se procederá a la extinción de dominio.

La Secretaría de la Función Pública inició en 2012 un proceso de desaparición impulsado por las propuestas de campaña y primeros actos de gobierno del presidente Peña Nieto. Originalmente, la propuesta consistía en crear un órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción y que éste entrara en funciones conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le dieran existencia jurídica.¹⁹⁷

Como resultado del decreto en mención, la SFP fue disuelta en 2013, siendo derogado el artículo 37 en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.¹⁹⁸

No obstante, el Congreso de la Unión decidió no aprobar las propuestas del Ejecutivo, de tal suerte que quedaron en vilo, y durante más de dos años las funciones de la SFP fueron desenvueltas a título de despacho y sin el rigor de una Secretaría de Estado.

La nueva SFP tendrá un mandamiento muy claro, consistiendo éste en el combate frontal a la corrupción en las estructuras institucionales del Poder Ejecutivo Federal.

Finalmente, el presidente Peña creó la Secretaría de Cultura, en medio de un gran desacuerdo por parte de grupos sindicales de diversos museos y centros culturales que estarían a cargo de ella.

Alto Gobierno. Este gobierno fue integrado en primera instancia por cinco unidades administrativas sin primacía de una sobre la otra, en virtud de que los titulares de cada una de las unidades tienen la misma jerarquía, rompiendo el esquema del gobierno anterior que designó Titular de la Oficina de la Presidencia, más en la práctica se

¹⁹⁷De conformidad con el artículo Segundo transitorio del Decreto por el que se modifican los artículos 26, 31, 37, 44 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

¹⁹⁸ D.O.F. 2 de enero de 2013.

dio una fuerte Jefatura de la Oficina de la Presidencia, debido a su estructura y atribuciones, teniendo a su cargo una Secretaría Técnica y seis Coordinaciones.

Se hizo una adición en el 2013 con la vocera del Gobierno de la República, llegando a tener ocho Unidades Administrativas en su estructura, permitiéndole controlar y coordinar el diseño de las estrategias de información gubernamental de las dependencias de la Administración Pública Federal y otorgarle la facultad de participar en las reuniones de gabinete.¹⁹⁹

Para 2015 se da otra reestructuración en donde crece el área de influencia de la jefatura, pese a que desaparece la Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental y la Coordinación de Vinculación, cuyas funciones fueron reasignadas a otras unidades administrativas de la Oficina de la Presidencia. Se crea la Coordinación General con el fin de apoyar al Jefe de la Oficina de la Presidencia en las relaciones con los sectores público, social y privado, así como en la coordinación y organización de las unidades de apoyo técnico de la jefatura.

La función clave del Alto Gobierno relativa a la comunicación de la agenda gubernamental se vio a través de la creación de la Coordinación de Marca País y Medios Internacionales; en este mismo sentido se fusionó la Coordinación de Comunicación Social y la Vocería del Gobierno de la República.

En octubre de 2015 vuelve a reformarse el Reglamento, para que la Coordinación de Asesores del Presidente, que dependía directamente de él, se incorporara como unidad de apoyo técnico de la jefatura de la Oficina de la Presidencia, manteniendo la ejecución de las mismas funciones encomendadas desde su origen.

En este periodo el Alto Gobierno se convierte en algo Institucional y no de personas; hay cierto antecedente político histórico: Aurelio Nuño le dio fuerza a la Secretaría Particular desde la oficina de coordinación, misma que perdió al irse a la Secretaría de Educación.

¹⁹⁹ D.O.F. 22 de noviembre de 2013. Decreto por el que se adiciona el artículo 4 bis al Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República.

Resalta la creación de una nueva unidad presidencial denominada Coordinación General de Política y Gobierno, a la que se adscribe una Coordinación de Enlace Institucional, Coordinación de Crónica Presidencial.

No obstante, la evolución y avances de la oficina de la Presidencia para fortalecer el Alto Gobierno, todavía existe opacidad en su funcionamiento, ya que la rendición de cuentas es inexistente. Aunque forma parte de la Administración Pública, no está obligada a rendir cuentas de su desempeño ante el Congreso, su titular no podrá comparecer ante ninguna de las cámaras legislativas, además de no tener un manual de organización ni acta de reunión de Gabinete en donde se pudiera dar seguimiento a los acuerdos tomados.

3.2 Importancia de la Secretaría Particular en el Alto Gobierno de México

Es necesaria una oficina adscrita a la Presidencia de la República que se dedique a las prioridades nacionales, como una propuesta de Administración Pública al más alto nivel para que se convierta en una oficina de Alto Gobierno²⁰⁰ para la evaluación de las políticas públicas, que sea preventiva y no correctiva. A lo largo de la evolución de la Administración Pública en México se vivieron varias etapas en la creación de una figura de este tipo.

En el periodo de Lázaro Cárdenas se realizaron tres reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y Creación de Organismos Descentralizados como Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, entre otros.

Como se señaló anteriormente, las reformas administrativas propuestas en la presidencia de Plutarco Elías Calles fueron retomadas al inicio de la administración del presidente Adolfo López Mateos en 1958, cuando se intentó crear un Departamento y posteriormente una Secretaría de Planeación y Presupuesto, que ante las objeciones de Antonio Ortiz

²⁰⁰ Definido el Alto Gobierno como el círculo de colaboradores que el gobernante integra bajo criterios sujetos a su libre albedrío, convirtiéndose en una importante herramienta para el control gubernamental.

Mena, Secretario de Hacienda y Crédito Público, quedó convertida en una debilitada Secretaría de la Presidencia.

Posteriormente, en 1976, al principio de la administración del presidente José López Portillo, al crear una Secretaría de Programación y Presupuesto se regresaron las funciones de la elaboración del presupuesto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la que correspondían originalmente.

En la administración del presidente de La Madrid se llevaron a cabo modificaciones importantes a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, específicamente el artículo 8º, que sufrió un cambio radical, dando cabida a un orden más laxo y con más margen de decisión, que a la fecha se encuentra vigente. Este presidente también acordó la creación de la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, para apoyar los trabajos de los gabinetes especializados de Economía, Asuntos Agropecuarios, Salud y Comercio Exterior.

Con base en la reforma al artículo 73 de la Constitución, el presidente de la Madrid remitió al Congreso de la Unión una iniciativa de nueva Ley de Planeación, que modificaba la Ley de Planeación de 1930, la cual, al menos formalmente, no había sido derogada. Con base en esta disposición, la Secretaría de Programación y Presupuesto quedaba encargada de elaborar, durante los primeros seis meses de cada administración, el Plan Nacional de Desarrollo.

El redimensionamiento del apartado estatal motivó la desaparición de las áreas de Presidencia con funciones duplicativas, o bien que por su naturaleza incumbieran a alguna secretaría de Estado. En primer lugar, se fomentó la formación de “gabinetes especializados”,²⁰¹ y de la Dirección del Secretario Técnico de Gabinetes, que de manera conjunta coordinaría el cumplimiento de las Políticas del Gobierno Federal.²⁰²

²⁰¹ Compuestos por los titulares de las Secretarías más cercanas a los temas prioritarios en discusión.

²⁰² D.O.F., México, 19 de enero de 1983. Acuerdo por el que se crea la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República.

La búsqueda de la consolidación de la estructura propuesta por el Presidente electo no tuvo mucha duración a consecuencia de la crisis económica, lo que llevó al gobierno a implementar nuevas restricciones al gasto público, limitando así el desarrollo de sus funciones, por lo que solamente se valió de algunas áreas como auxiliares, entre las cuales tenemos al Estado Mayor Presidencial y la Secretaría Particular.

La Oficina de la Presidencia, figura instaurada en el sexenio de Carlos Salinas, fue un órgano activo que desempeñaba una gama de funciones, que iban desde asesorar al Ejecutivo Federal en sus proyectos de interés, hasta realizar la crónica escrita y fílmica del quehacer del Gobierno de la República. Su titular fue adquiriendo relevancia y un papel protagónico y subordinando a aquellos órganos no adscritos a la Oficina, como sucedió con el Consejo Consultivo de Ciencias.

En el periodo del presidente Salinas se estructuró la Presidencia de la República sobre los cimientos legados por la administración de de la Madrid, aunque con ciertas modificaciones. Se convino establecer un mando de operaciones único, denominado Oficina de la Presidencia de la República, que centralizaría las labores de asesoría, seguimiento, logística y comunicación social, entre otras.²⁰³

También era parte de sus actividades verificar la realización de los programas y las instituciones que expresamente señalara el titular del Ejecutivo Federal cuando abarcaran más de una dependencia.

El presidente Zedillo dio continuidad a la estructura formada por su antecesor. Fue hasta mediados del sexenio que decidió derogar el acuerdo por el que se creaba la Oficina de la Presidencia,²⁰⁴ y en su lugar se crearon dos nuevas coordinaciones de asesores, dedicadas, la primera, a los temas de política interior y exterior; y la segunda, a temas de política económica y social.

²⁰³ D.O.F., México 7 de diciembre de 1988.

²⁰⁴ D.O.F., México, 19 de diciembre de 1997.

Los coordinadores, además de aconsejar al titular del poder Ejecutivo, organizaron sólo aquellos gabinetes vinculados con su área de especialidad y, junto con los secretarios de Estado, se encargaron de proponer y dar seguimiento a las políticas del Gobierno Federal.

Al asumir la Presidencia Vicente Fox, forma la Oficina de la Presidencia. Replicó el esquema organizacional de su homólogo estadounidense, en donde el jefe de la oficina era en esencia un *chief of staff*, pero con una gran diferencia: su amplio margen de discrecionalidad, producto de la ausencia de un ordenamiento legal que normara sus actividades. Esto no se agotó en la Presidencia de la República, se extendió en el resto de la Administración Pública Federal, además de controlar a los gabinetes especializados y su secretariado técnico.

En los primeros días de su mandato, decretó la creación de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República,²⁰⁵ la cual, además de ordenar, coordinar y evaluar, propiciaría las condiciones para que las secretarías o las dependencias que tuvieran que ver con proyectos estratégicos siguieran un proceso coherente y sinérgico.

En un principio estuvo formada por 11 unidades. Entre ellas cobraron más relevancia la Oficina de Políticas Públicas, la Oficina para la innovación Gubernamental, la oficina de representación para el desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Comisión de Orden y Respeto.

Después de todas las adversidades sufridas y duplicidad de funciones en el desempeño del “gabinetazo” de Vicente Fox Quesada, éste dejó, al finalizar su sexenio, a la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas con dos subdivisiones: la Unidad de Gabinete Económico y Análisis y la Unidad de Política Económica, Social y de la Reforma Hacendaria.

En la Administración del presidente Peña, el Alto Gobierno se ocupa de la adopción de decisiones al más alto nivel y se desarrolla en la actualidad en condiciones de mucha complejidad, celeridad e interdependencia. Los escenarios de decisión se caracterizan

²⁰⁵ D.O.F., México 4 de diciembre de 2000.

por situaciones de marcada volatilidad e incertidumbre, que se han intensificado a partir de la última crisis, aun en desarrollo.

Las tareas al interior de la Presidencia de la República se llevan a cabo mediante la revisión y análisis de un sistema informático que contiene los reportes de actividades y logros mensuales de cada dependencia pública.

Sobre estas instancias del Alto Gobierno recae generalmente el peso de la articulación intergubernamental e intersectorial y la vertebración de las funciones de diseño, seguimiento, evaluación y control de políticas públicas y de gestión pública en general.

La conformación de la Jefatura de la Oficina de la Presidencia de la República²⁰⁶ tuvo algunas modificaciones respecto al gobierno anterior, pero se mantiene la Coordinación de Asesores e incorpora nuevamente la Secretaría Particular del Presidente y la Coordinación de Comunicación Social. Adicionalmente se genera la Jefatura de la Oficina y concentra por primera vez en la Oficina a la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional, todas ellas sin preeminencia de una sobre la otra. Los titulares de dichas unidades tienen igual jerarquía, con lo que se rompe el esquema de titular de Oficina de la Presidencia acordado en el gobierno anterior.

Adicionalmente desaparece la Coordinación de Gabinete para convertirla en la Secretaría Técnica del Gabinete y se crean las coordinaciones de Estrategia y Mensaje Gubernamental, de Vinculación, de Estrategia Digital Nacional, de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Crónica Presidencial, todo ello dentro de la Jefatura de la Oficina.

En esta Administración, la Jefatura de la Oficina de la Presidencia de la República tendrá dentro de sus nueve funciones la de dar seguimiento a las políticas públicas y realizar su evaluación periódica, con el apoyo de las unidades establecidas en el Reglamento, con objeto de aportar elementos para la toma de decisiones.

²⁰⁶ D.O.F. México, 2 de abril de 2013. Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República.

Como lo señala el *Programa para un gobierno cercano y moderno*,²⁰⁷ el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con el apoyo directo de la Oficina de la Presidencia de la República para sus tareas y para el seguimiento permanente de las políticas públicas y su evaluación periódica, según lo señalado en el artículo 4 del Reglamento, con el objeto de aportar elementos para la toma de decisiones, sin perjuicio de las atribuciones que ejercen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias: “El PND²⁰⁸ señala para la administración del gobierno del presidente Peña Nieto, como ya se mencionó, cinco metas nacionales y tres estrategias transversales para llevar a México a su máximo potencial”.

La parte que nos interesa para efectos del presente trabajo es la estrategia transversal “Gobierno cercano y moderno”, la cual tiene como propósito promover un gobierno con políticas y programas enmarcados en una administración pública orientada a resultados, que sea eficiente y que tenga mecanismos de evaluación que mejoren su desempeño, que optimice el uso de recursos públicos, que simplifique la normatividad y trámites gubernamentales, que rinda cuentas de manera clara y oportuna a la ciudadanía, y que utilice las nuevas TIC.²⁰⁹

Cabe señalar que en un periodo de la historia, las funciones de Alto Gobierno fueron ejercidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público comenzaron por la planeación estratégica y continuaron con el ejercicio del presupuesto que se generó desde el inicio de México como nación independiente hasta el siglo XX, siendo trasladado en 1976 a la recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto, como mecanismo para promover el desarrollo además de buscar el control del presidente en la elaboración del presupuesto que le permitiera contar con un margen de maniobra para llevar a cabo sus estrategias y prioridades de gobierno.

²⁰⁷ Programa para un gobierno cercano y moderno, Gobierno de la República, septiembre de 2013, p. 17.

²⁰⁸ D.O.F. 20 de mayo de 2013, México, Decreto.

²⁰⁹ TIC Tecnologías de la Información y Comunicación.

En 1992, so pretexto de fortalecer la política económica y consolidar la recuperación de la misma, se fusionaron las secretarías de Programación y Presupuesto y Hacienda y Crédito Público, misma que a la fecha ejerce las funciones de programación del gasto público y planeación del desarrollo, para tratar de ordenar las acciones gubernamentales y transformar la realidad del país.

De forma complementaria, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público también lleva a cabo funciones de Alto Gobierno correspondientes a la coordinación gubernamental, a la vez se encarga del monitoreo de las políticas públicas, a través de la asignación y ejercicio presupuestal para cada una de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como de la evaluación gubernamental de las políticas públicas y programas mediante el llamado “Sistema de Evaluación del Desempeño” (SED)²¹⁰ que incorpora diversos indicadores para evaluar los resultados con sus correspondientes metas anuales.²¹¹

Alberto Sotomayor²¹² las describe como dos funciones de Alto Gobierno que se encuentran vinculadas debido a que la programación y el presupuesto anual del gasto público se realiza en gran medida con base en la evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales observados en el Sistema de Evaluación del Desempeño, el cual es coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta con una fuerte esfera de influencia sobre el conjunto de la Administración Pública, mediante su ejecución de instrumentos de administración como la proyección y coordinación de la planeación nacional, la formula-

²¹⁰ SED. Definido como el conjunto de elementos metodológicos que permitan realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos.

²¹¹ D.O.F. 11 de agosto de 2014. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Última reforma.

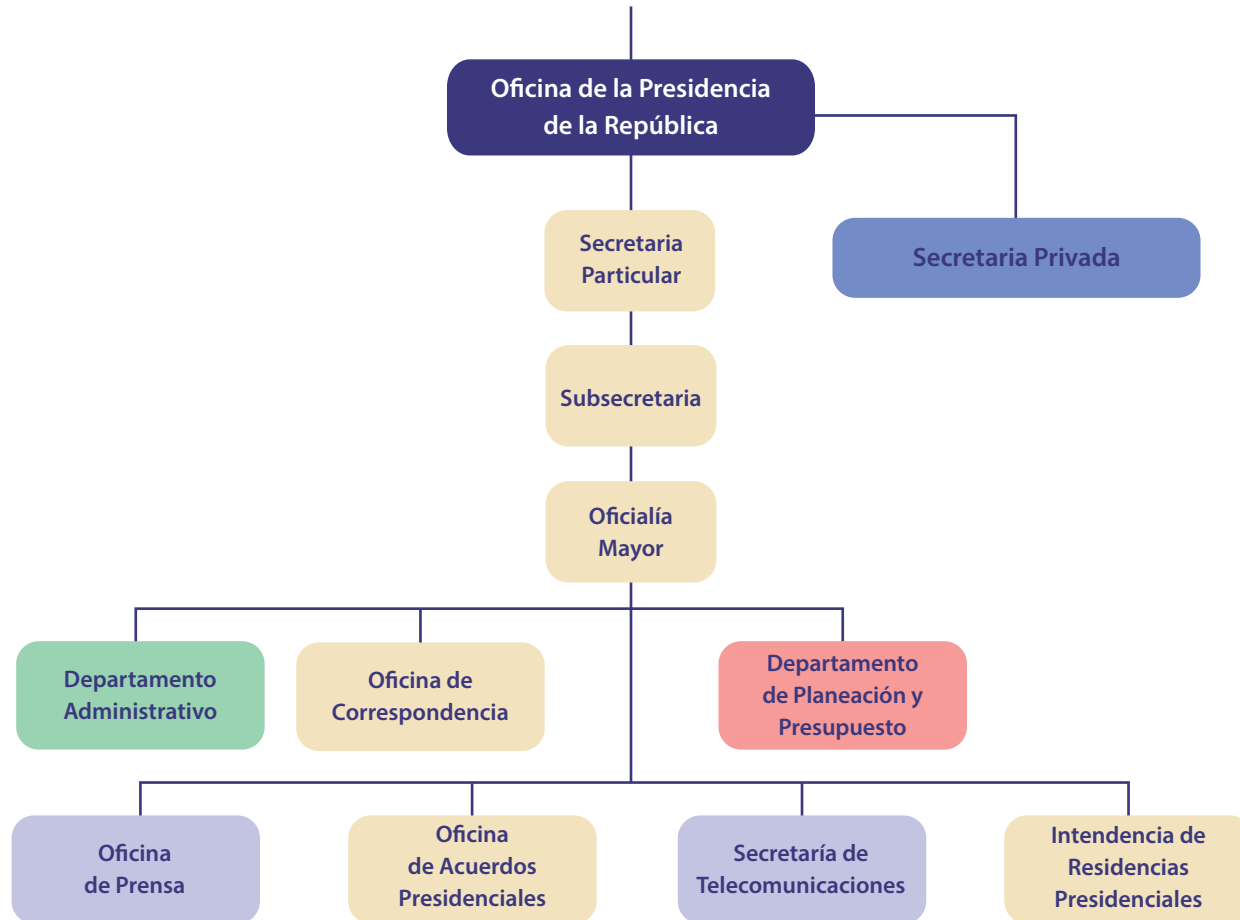
²¹² *Op.cit*, p. 268.

ción del presupuesto, la evaluación de las políticas públicas y los programas y la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del informe presidencial.²¹³

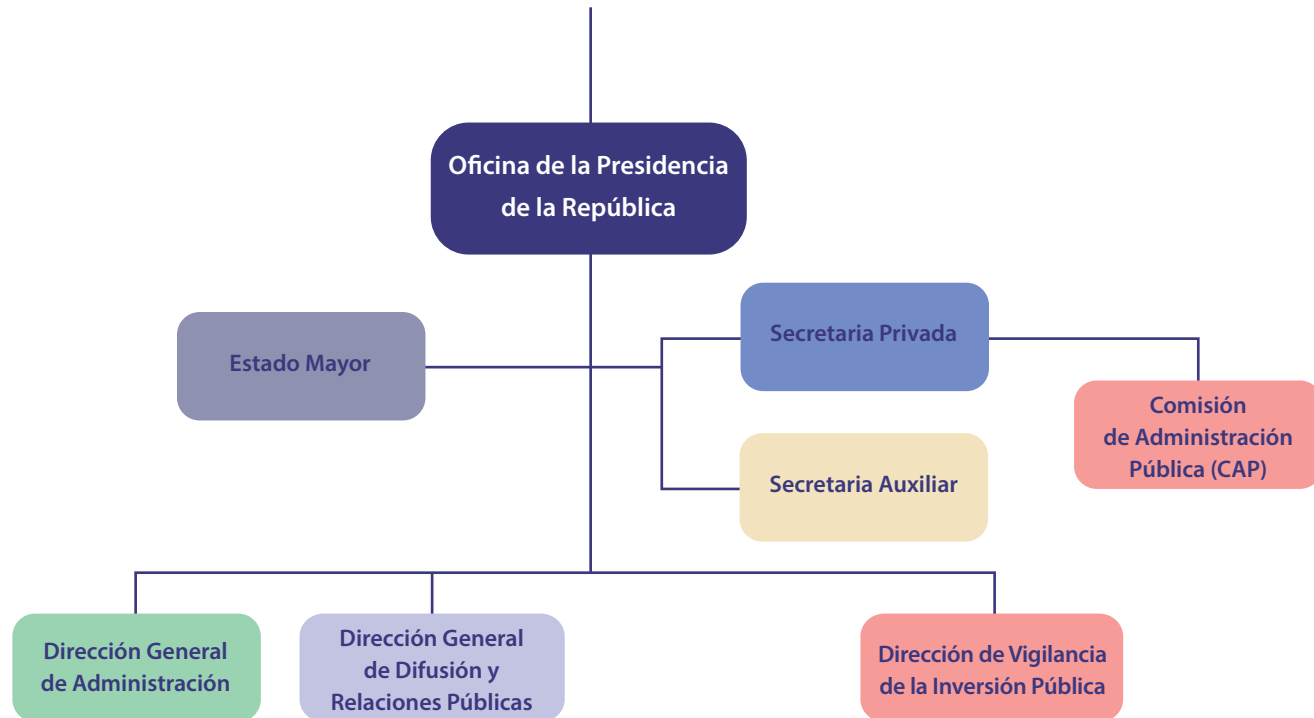
El Alto Gobierno que tenemos en la actualidad en México representa la cúspide política y administrativa del Gobierno, de ahí la importancia de hacer una distinción nítida de las funciones políticas y técnicas de la Oficina de la Presidencia de la República como estructura central del Alto Gobierno, buscando el equilibrio entre las capacidades técnicas y políticas con el fin de que el apoyo brindado al Ejecutivo sea eficaz.

²¹³ D.O.F. 31 de octubre de 2014.Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

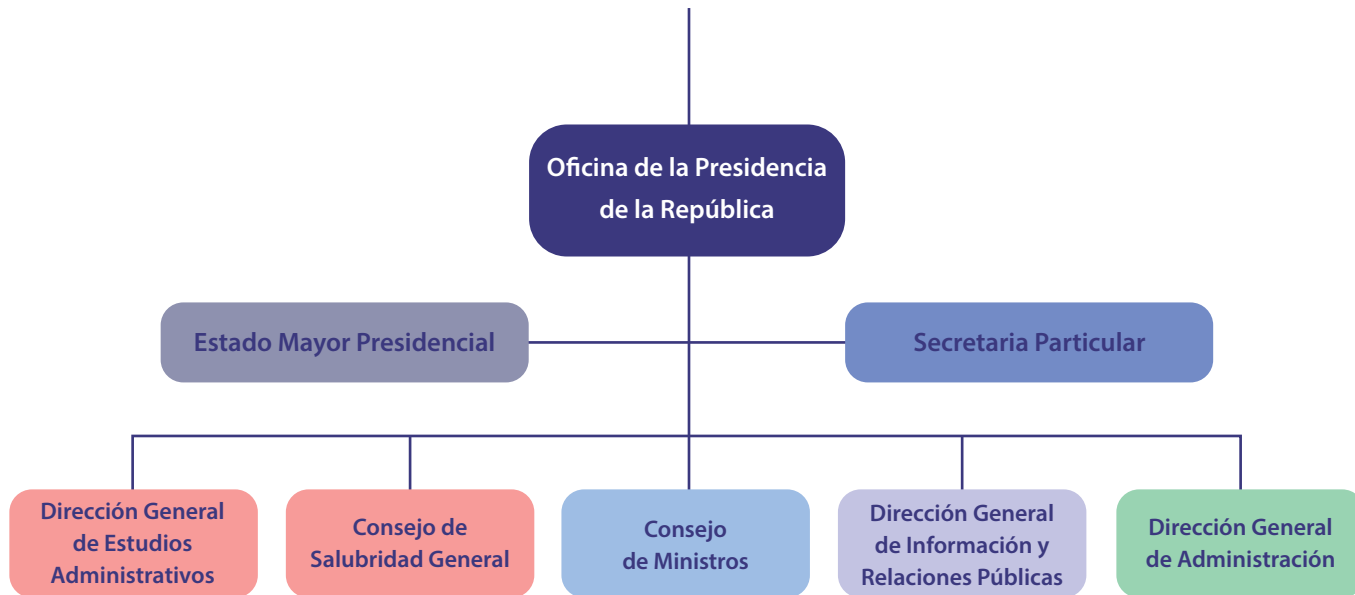
ADOLFO LÓPEZ MATEOS
1958-1964



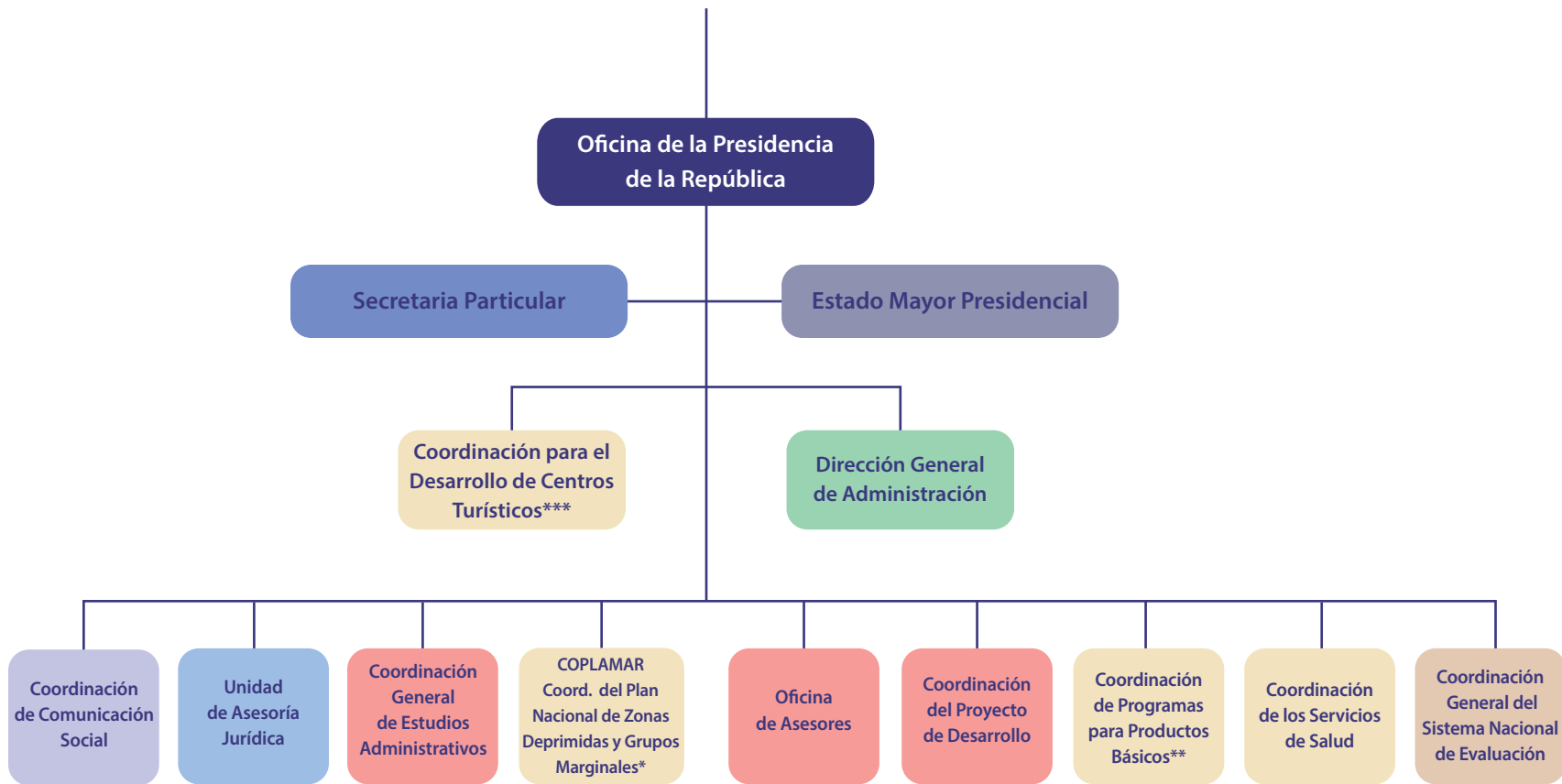
**GUSTAVO DÍAZ ORDAZ
1964-1970**



LUIS ECHEVERRÍA ÁLVAREZ
1970-1976

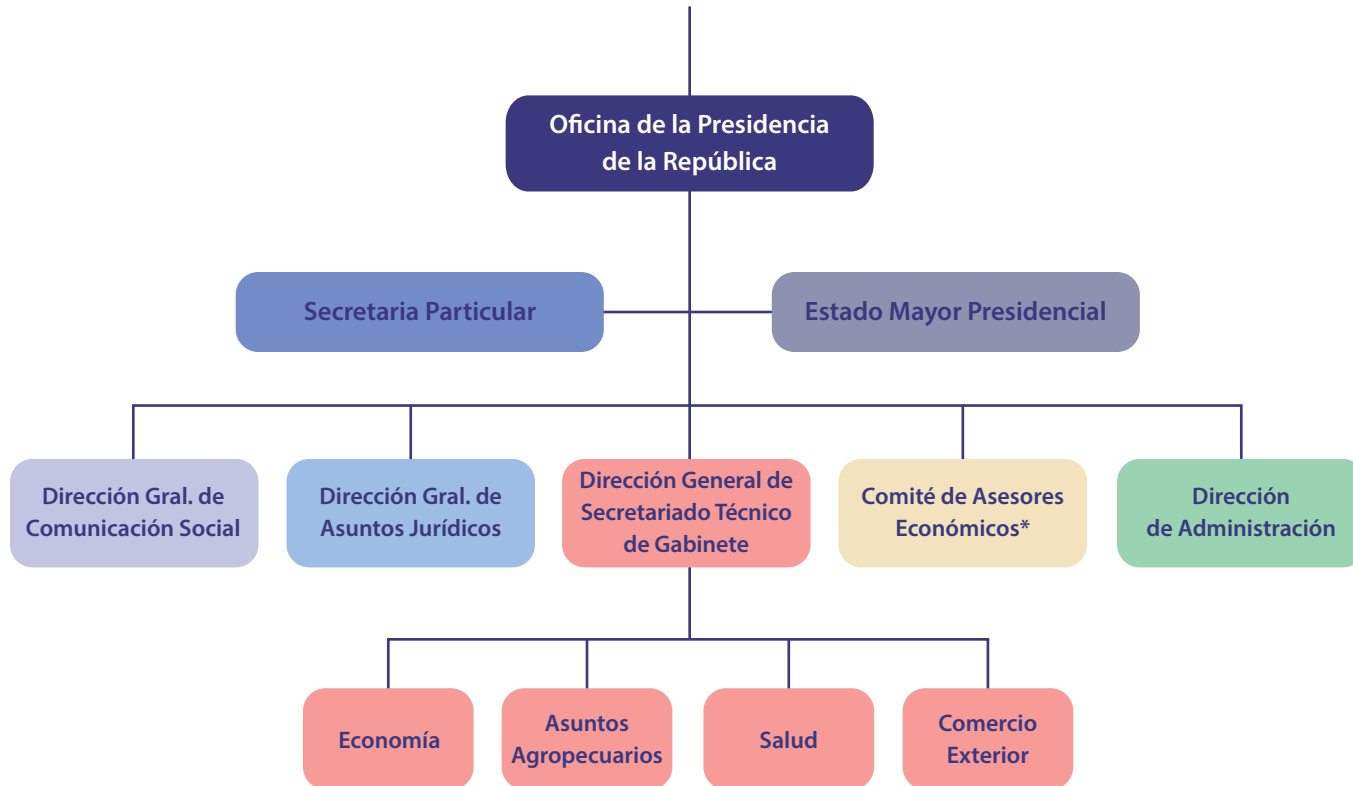


**JOSÉ LÓPEZ PORTILLO
1976-1982**

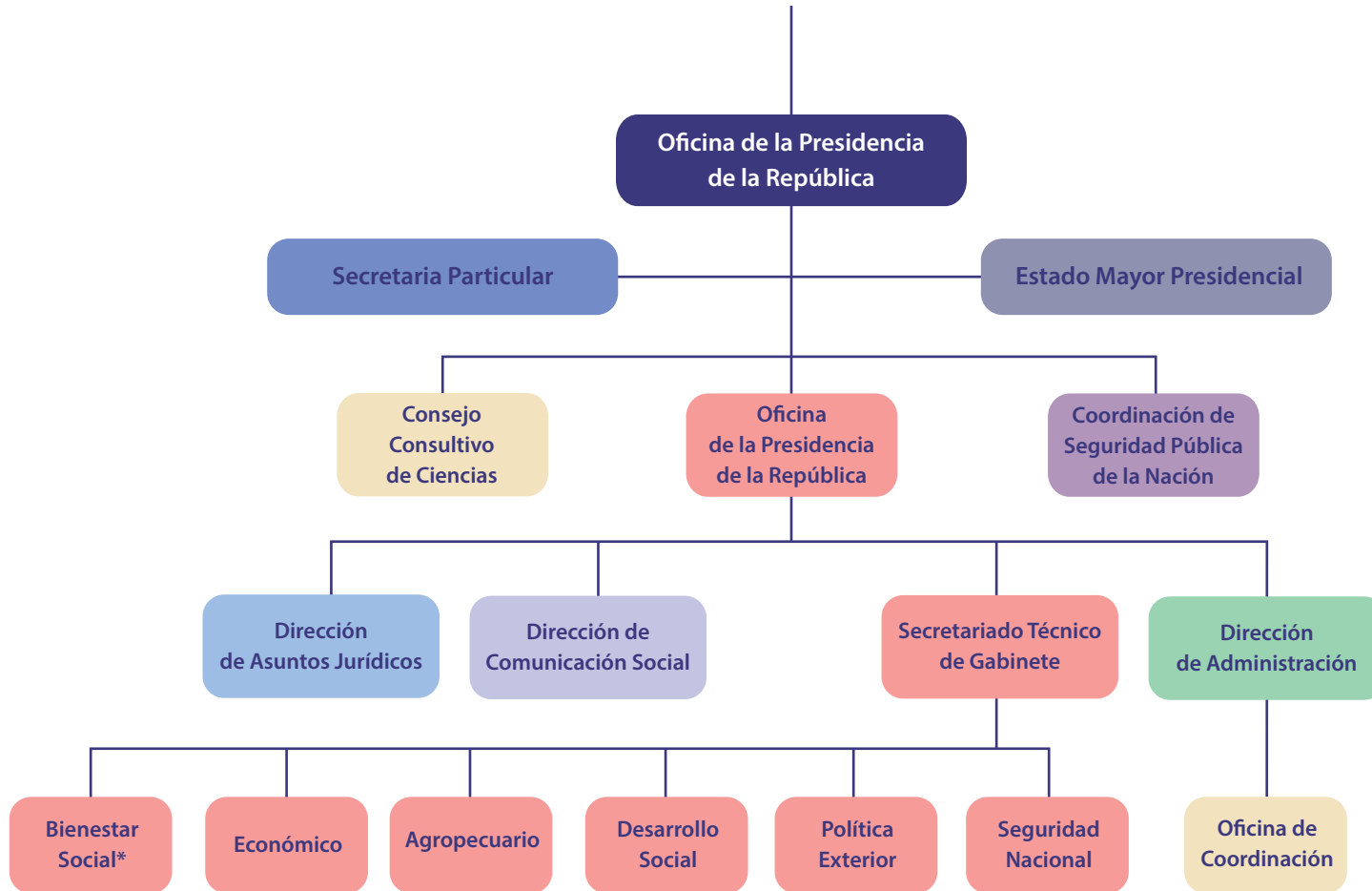


Elaboración propia con información publicada en el Diario Oficial de la Federación de los días:
*21 de enero de 1977, **21 de octubre de 1977, ***18 de mayo de 1979, 6 de noviembre de 1981.

**MIGUEL DE LA MADRID HURTADO
1982-1988**

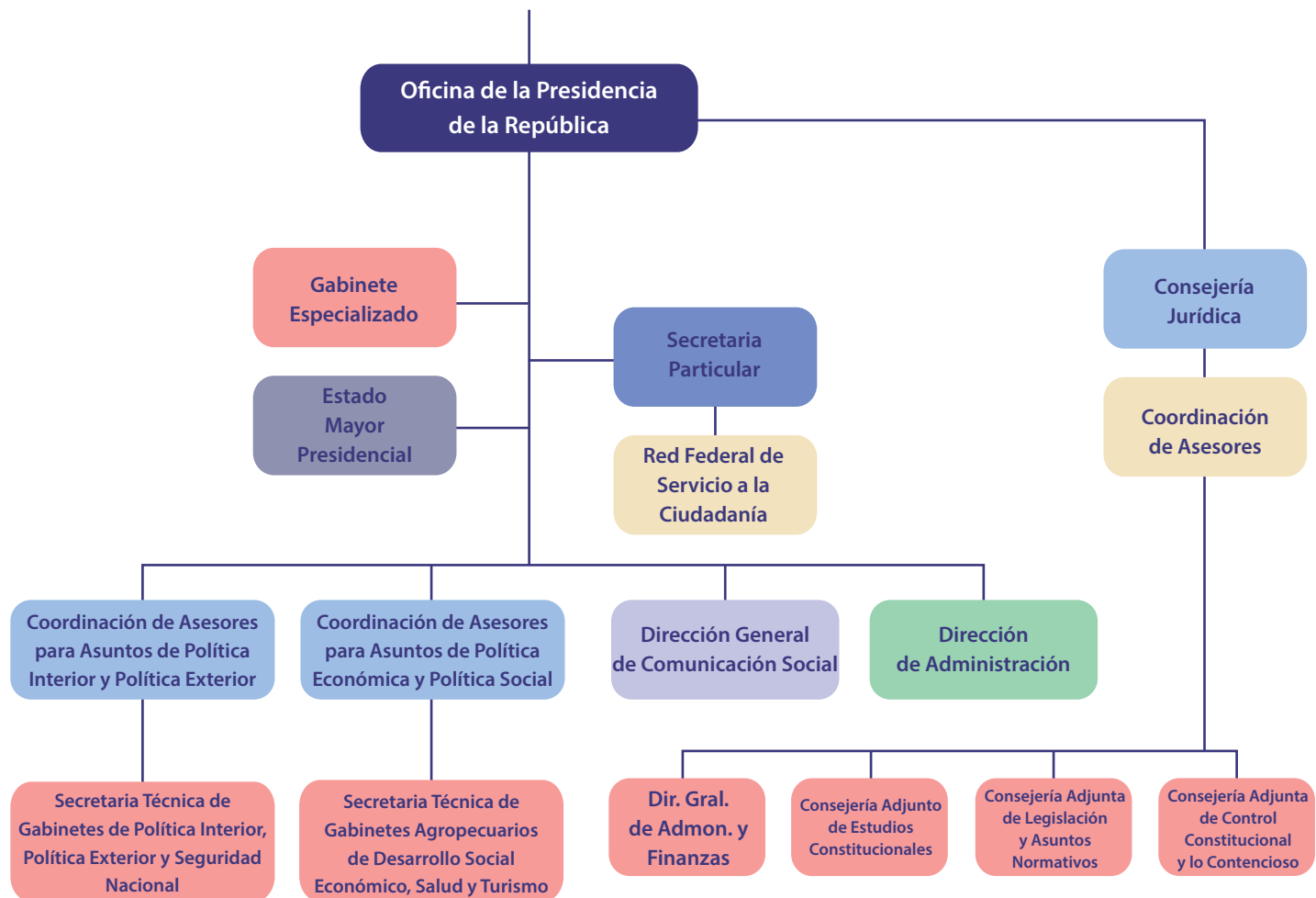


CARLOS SALINAS DE GORTARI
1988-1994



Elaboración propia con la información publicada en el Diario Oficial de la Federación
el 5 de junio de 1992, *26 de abril de 1994
D. O. F. *7 de diciembre de 1988

ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN
1994-2000



Elaboración propia con información publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8 de mayo de 1996, 15 de mayo de 1996, *D.O.F. 8 de mayo de 1996 y suprimida D.O.F. 13 de agosto de 2003, 19 de diciembre de 1997, 30 de marzo de 2011.

VICENTE FOX QUESADA
2000-2006

Oficina Ejecutiva de la
Presidencia de la República

Secretaría Particular

Estado Mayor Presidencial

Consejería Jurídica

Coordinación de la Red Federal
del Servicio a la Ciudadanía**

Oficina de la
Presidencia
para la Innovación
Gubernamental

Oficina de la
Presidencia
para las Políticas
Públicas

Oficina de
Representación para la
Promoción e Integración
Social para Personas
con Discapacidad

Coordinación
General de
Comunicación
Social

Coordinación General
de Opinión Pública e Imagen*

Coordinación
General de
Opinión Pública
e Imagen

Secretariado
Técnico de
Gabinetes

Coordinación
General de
Administración

Secretario Técnico
del CSN
Sistema Nacional
de Seguridad

Seguridad
Nacional

Desarrollo Social
y Humano

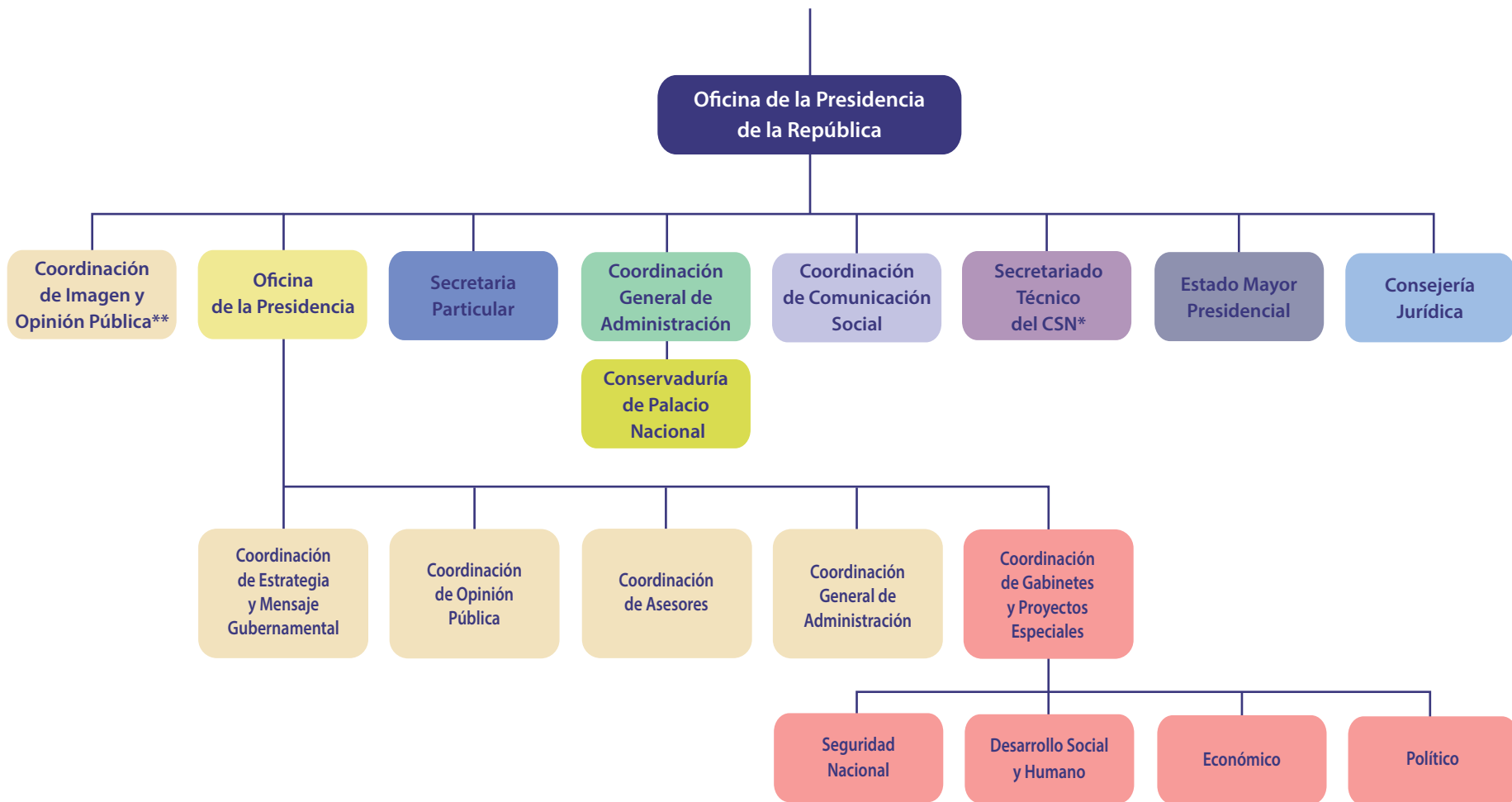
Económico

Político

Elaboración propia con información publicada en el Diario Oficial de la Federación
del 13 de diciembre de 2004, 13 de agosto de 2003,

* Publicado D.O.F. 4 de enero del 2001 y suprimido el 8 de enero de 2002, ** Publicado D.O.F. 13 de agosto de 2003.

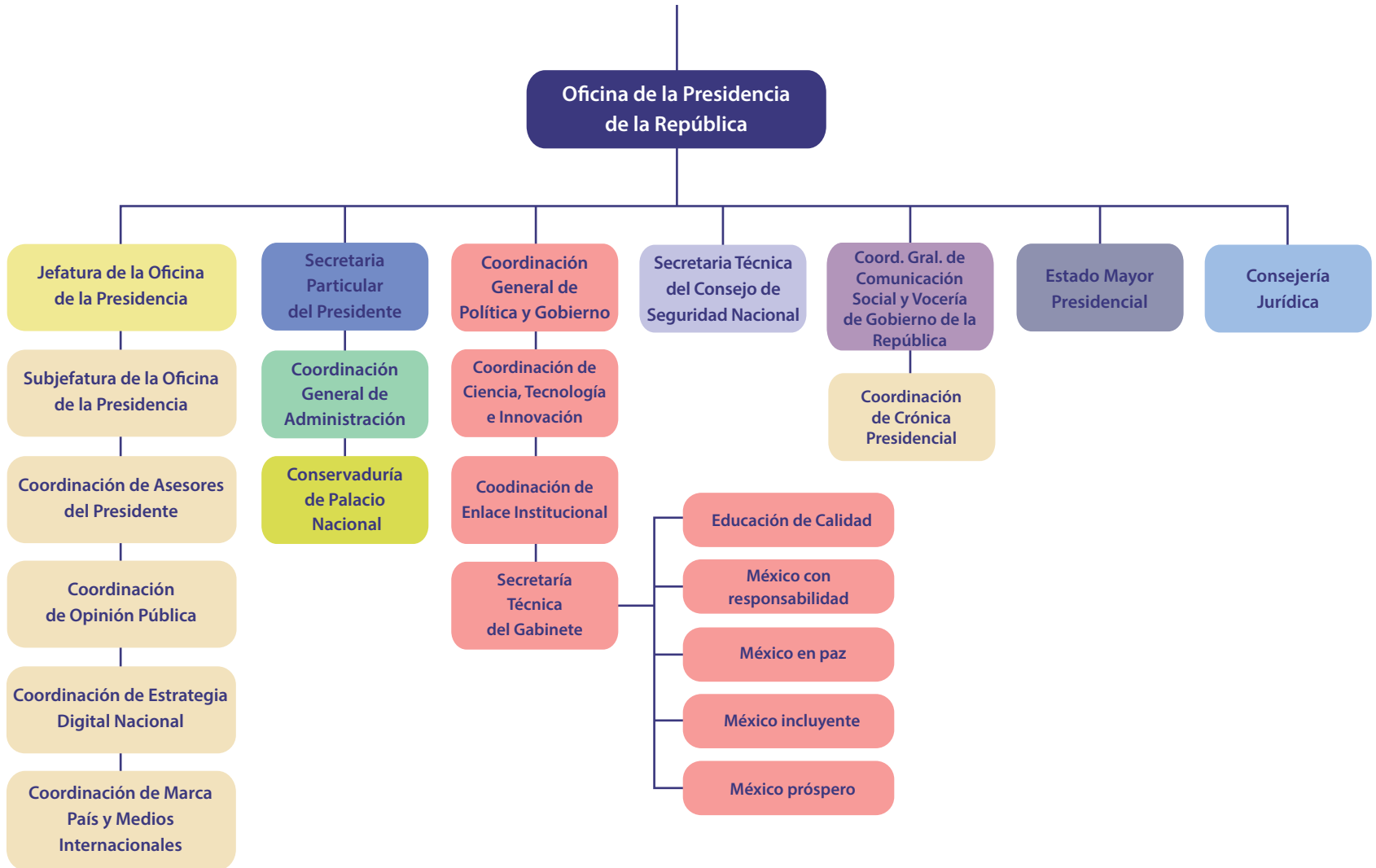
**FELIPE CALDERÓN HINOJOSA
2006-2012**



Elaboración propia con información del Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 2008,

* C.S.N. (Consejo de Seguridad Nacional), ** Publicado D.O.F. 4 de diciembre de 2006 y suprimido el 21 de enero de 2008.

ENRIQUE PEÑA NIETO
2012-2018



“La gobernabilidad no es un lujo sino una necesidad vital para el desarrollo”

YEHEZKEL DROR

CAPÍTULO IV

LA PERTINENCIA POLITICO-ADMINISTRATIVA DE CREAR UNA OFICINA DE ALTO GOBIERNO DEPENDIENTE DEL EJECUTIVO

Introducción

El papel de las instancias del Alto Gobierno, generalmente, lleva el peso y la vertebración de las funciones de diseño, seguimiento, evaluación y control de políticas públicas y de gestión pública. También es relevante su rol en la estructuración de la agenda gubernamental y la relación e impacto de ésta sobre la agenda pública, así como la canalización de demandas y preferencias ciudadanas hacia el centro del gobierno, con el fin de incrementar la receptividad y respuesta de la agenda gubernamental respecto de estas necesidades y expectativas de la ciudadanía.

Para Nuria Cullin Brau,

Las funciones de Alto Gobierno consisten en: a) generar la certidumbre de que el Gobierno pueda gobernar, b) Lograr que el gobierno como un todo genere resultados, valiosos para la sociedad que a su vez sean percibidos como tales.

La agenda requiere atributos mínimos, a saber: que sea plural, proactiva, flexible y comunicable, la agenda no se cumple de una vez, se re-

quiere estar en permanente construcción para asegurar los atributos descritos anteriormente.”²¹⁴

Gobernar tiene el reto de respetar la pluralidad, de actuar con eficacia en el marco jurídico y atender la amplia diversidad social, cultural y regional, que se expresa en fuerzas políticas representadas en los ciudadanos y en los partidos políticos.

Para su adecuado funcionamiento, los gobiernos necesitan de una organización con niveles de mando claramente establecidos, a la cual damos el nombre de Administración Pública. La cúspide de mando generalmente la forman colaboradores cercanos al Presidente y realizan funciones específicas; dichas funciones se agrupan en órganos comúnmente conocidos como Gabinete.

En 2013 se da un acuerdo presidencial que nos habla de integración en el funcionamiento de los diversos Gabinetes, otorgándoseles por primera vez un sustento legal a los que Manuel Quijano²¹⁵ define como un pequeño círculo de colaboradores que rodea al gobernante, quienes en un clima de confianza y privacidad dan asesoría respecto a los problemas del país.

En el Diario de los Debates del Constituyente del 16 de enero de 1917, en el apartado de la organización general de la Administración Pública la comisión de creación del Congreso propuso una novedad para el derecho constitucional mexicano: la creación de los departamentos administrativos, en cuya exposición de motivos se sentó lo que a la letra dice:

Para el desempeño de las labores del ejecutivo, necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la administración, estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas , como cuando convoca al Congreso a sesiones y

²¹⁴ Nuria Culling Braun, El fortalecimiento del Alto Gobierno para el diseño, conducción y evaluación de políticas públicas. Informe comparativo. El problema y la metodología de estudio. p. 5.

²¹⁵ Manuel Quijano Torres, *Op. cit.*, p. 57.

promulga una ley, o meramente administrativas, referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, de telégrafos, salubridad...

Al segundo grupo de órganos del ejecutivo, o sea a los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llaman departamentos administrativos, cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos; dependerán directamente del jefe del ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las cámaras a informar ni se les exige constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados; el presidente que tiene la facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico.²¹⁶

Como se puede ver, desde muy temprano en la historia de nuestra nación han sido divididas las funciones del Ejecutivo en política y administración, por lo que propongo crear una Oficina de Alto Gobierno dependiente del Ejecutivo que coadyuve en la lucha contra la corrupción y se encargue de la evaluación de los principales programas, para que de esa forma puedan tomarse decisiones de suspensión de algunos elementos con base en su funcionalidad o falta de ésta, y por consiguiente la acción que se tome sea preventiva y no correctiva.

4.1 Un desarrollo sustentable centrado en la calidad de vida

El Alto Gobierno implica a la Administración Pública impulsada por el Ejecutivo al más alto nivel, misma que en el transcurso de su evolución ha buscado dar solidez a sus principios de acción, buscando mecanismos que la lleven a mejores resultados en la transparencia, la rendición de cuentas y la eficacia en la implementación de las políticas públicas.

²¹⁶ Diario de Debates, núm. 45, del 16 de enero de 1917.

Todo ello tendente a un desarrollo sustentable con crecimiento económico, de manera tal que sea posible mejorar el bienestar de la población actual sin comprometer la calidad de vida de las generaciones futuras.

La buena vigilancia en la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas por parte de una oficina de Alto Gobierno se convertiría en uno de los pilares de la autoridad misma, ya que aseguraría el bienestar de la ciudadanía y fortalecería la credibilidad en los gobernantes.

El Alto Gobierno comprende al Presidente y al conjunto de entes que proporcionan un apoyo directo a la Presidencia para el desempeño de su función gubernamental, bien sean conocidos como vicepresidencias, jefaturas del gabinete de ministros, presidencias de los consejos de ministros, ministros, secretarios de la presidencia o como sea costumbre nombrarlos según los usos y costumbres de cada país.²¹⁷

La tendencia general en los gobiernos contemporáneos es hacia el reforzamiento del Alto Gobierno, coincidiendo con un entorno que favorece la descentralización territorial y funcional, pero que demanda control estratégico y reforzamiento de las labores de información y análisis desde el puesto de mando.

La mayoría de los gobiernos en el mundo tienen dos funciones básicas: primeramente, generar la certidumbre de que pueden gobernar remitiéndose a una agenda creíble y legitimada socialmente; y en segundo término, lograr resultados valiosos para la sociedad que sean vistos por todos como el desempeño de un gobierno estratégico y holístico.

Es preciso que en el Alto Gobierno exista una unidad de estudio, análisis y prospectiva que detecte los problemas futuros, transforme la información basada en evidencias y datos en información utilizable, y que dote de los conocimientos estratégicos que permitan abordar la complejidad de los conflictos y la incertidumbre de una manera eficaz.

Una parte muy importante que se ha estado aplicando en algunos gobiernos, principalmente en países desarrollados, es la valoración técnica-política de los resultados que van

²¹⁷ Nuria Cunill Grau, *op. cit.*, p. 1.

siendo generados por el gobierno. En este sentido, se requiere prestar atención a la evaluación no sólo de los resultados de las políticas públicas, sino a su impacto social. Un sistema de seguimiento y evaluación de la acción gubernamental ayuda a estos fines, tal como lo muestran varios países donde este tipo de sistema se ha instalado. Se trata, en estos casos, de ayudar a identificar y definir el camino que la Presidencia ha de seguir para asegurar que los objetivos estratégicos definidos se cumplan.

La institución de Consejos Ciudadanos al más alto nivel es otra tendencia que se observa en varios países; de la misma forma también adquieren importancia los órganos que desde el gobierno se dedican a realizar el seguimiento y análisis de la opinión pública.

4.2 Planeación estratégica

La formación de la agenda y su comunicación, asumidas ambas como tareas en constante desarrollo, pueden contribuir a que el gobierno tenga direccionalidad. La inversión en el desarrollo de relaciones hacia adentro y hacia afuera del gobierno, tanto como la existencia de un proyecto político, son fundamentales en tal sentido.

Forma de crear la planeación:

1. Que exista un área (Oficina de Alto Gobierno) encargada de tener una visión a largo plazo que nos permita detectar los problemas futuros, transforme la información basada en evidencias y datos en una que pueda ser de utilidad en el futuro y que permita abordar la complejidad de los conflictos y la incertidumbre de manera eficaz.
2. Un conocimiento del entorno social y político mediante el seguimiento a los cambios no previstos y los conflictos latentes, exigen la información oportuna y veraz para ser manejados.
3. Valoración política-administrativa de los datos generados por el gobierno. Esto requiere no sólo de presentar la evaluación generada por las políticas, sino evaluar su impacto social. Un sistema de seguimiento y evaluación de la acción gubernamental ayuda a esos fines, lo que se traduce en ayudar a definir e identificar el

camino que la presidencia ha de seguir para lograr los objetivos estratégicos para garantizar que se cumplan en cada mandato.

4. Relación con la ciudadanía (validación social y receptividad frente a la sociedad). Se debe considerar a los intereses fácticos y los de los opositores, así como el carácter pluricultural de las sociedades. Aquí entra la institución de un consejo ciudadano y los órganos gubernamentales que se dedican a hacer el seguimiento y análisis de la opinión pública.
5. La comunicación de la agenda: el liderazgo político, la adecuada institucionalidad y un sistema de portavoz de la Presidencia.
6. Control de áreas relacionadas entre sí, que no pueden funcionar de manera aislada, como: defensa, seguridad, relaciones internacionales; también debemos tener, en países federales, una visión intergubernamental.
7. La capacidad de hacer un buen gobierno para la ciudadanía consiste en:
 - -Competencia y coherencia en la labor de gobierno.
 - -Funcionamiento ágil en los asuntos de gobierno.
 - Recolección de información para la elaboración de políticas.
 - Asesoramiento legal y político de las instituciones jurídicas cuando se planea crear legislación.
 - Una eficaz circulación de documentos oficiales.
 - Control e implantación de las políticas y programas públicos estratégicos.
 - Dirección de los proyectos de modernización y reforma administrativa.
 - *Staff* de presidencia debe asegurar que exista consistencia.
 - .Mantener una buena relación con la SHCP, para apoyo con incentivos.
8. Seis tipos de miembros del *staff* presidencial:
 - a) Consejero personal. Asesor del Presidente en el tema de políticas públicas, con una estrategia de comunicación.
 - b) Asesores Políticos.
 - c) Circulo de intermediación con los grupos de interés.

d) Asesores de políticas públicas, especializados en sus respectivos temas.

e) Circulo tecnocrático. Es el círculo de asesores especializados en control presupuestario, contable o en temas altamente especializados, propios de profesiones específicas.

9. Uno de los ejes estratégicos para estructurar la acción del gobierno es la profesionalización de la formulación de políticas a través de programas específicos, permanentes y renovables.

4.3 Marco jurídico de las políticas públicas en México

La base fundamental de las políticas públicas en México está en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque en la Constitución de 1917 no están señaladas la planeación ni la centralización de las actividades económicas ni de desarrollo social del gobierno mexicano.

Los antecedentes jurídicos administrativos del proceso de planeación después de la Constitución de 1917 se remontan a la Ley sobre Planeación General de la República, primera y única en su género que estableció una concepción administrativa del proceso de planeación con el objeto de coordinar y encauzar las actividades gubernamentales para conseguir el desarrollo material y constructivo del país.

Esta ley estableció el *Plan Nacional de México*, un documento que expresó aspectos relativos al desarrollo nacional. Los efectos de esta ley no tuvieron la relevancia esperada, debido a la situación política del país en los años treinta. La ley fue abrogada posteriormente, pero hasta ese momento fue la única que pretendió, en el derecho administrativo mexicano, establecer un régimen jurídico con base en la adopción de un proceso de planeación en el sistema administrativo.²¹⁸

²¹⁸ Villagorda Lozano, José Manuel (1981). *Evolución Histórica de los aspectos jurídicos de la planeación en México*. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, Porrúa, pp. 21-22.

Respecto a la normatividad existente en leyes federales, ninguna de las anteriores leyes de secretarías de Estado desde 1917 hasta 1934 normaba el diseño, implementación o evaluación de políticas públicas. Fue hasta 1935 que se publica la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias, en la cual, además de delegar a cada secretaría el despacho administrativo de sus funciones, las facultó para efectuar el estudio y planeación de la política que en ciertos ramos debía seguirse.

Posteriormente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 otorgó facultades al Presidente de la República para convocar a secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo para definir o evaluar la política del gobierno federal en materia de competencia concurrente en varias dependencias o entidades.

Las dependencias y entidades conducirían sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que para el logro de los planes de gobierno estableciera el Presidente.

Esta ley amplió el catálogo de materias objeto de políticas públicas e incorporó la política demográfica, monetaria, crediticia, de comercio, distribución y consumo de productos agrícolas y ganaderos, además de asentamientos humanos, vivienda y urbanismo, entre otros.

Fue hasta 1983,²¹⁹ cuando se realizó una reforma a los artículos 25 y 26 de la Constitución, que se creó un nuevo sistema de planeación estatal.

Se asignó al Estado mexicano la rectoría del desarrollo nacional, facultándole para planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general y se le atribuyó la organización de un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional en aras del crecimiento de la economía.²²⁰

²¹⁹ D.O.T. México, 3 de febrero de 1983. Artículos 25 y 26 constitucionales.

²²⁰ Adán Pérez Rodríguez (2016), *Diseño parlamentario de políticas públicas*. Tesis de licenciatura en políticas públicas, UNAM, pp. 174-182.

Con la reforma se introdujo una institución jurídica denominada: “Plan Nacional de Desarrollo”, al que se sujetarían obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

A partir de aquí el Ejecutivo está facultado para el establecimiento de procedimientos de participación y consulta popular en el sistema de Planeación Democrática, así como también para fijar los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los Programas de Desarrollo y determinar órganos responsables del proceso de planeación y bases de coordinación con gobiernos estatales.

La ley de Planeación de 1983 establece la norma y principios básicos de la planeación nacional del desarrollo. En este ordenamiento legal es patente la presencia de conceptos y métodos propios del análisis de políticas públicas, siendo ejemplo de ello la propia definición de Planeación Nacional de Desarrollo, que en su Artículo 3° a la letra dice:

La ordenación nacional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal, en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

En este sentido, se integró un Sistema Nacional de Planeación del Desarrollo como instrumento para definir objetivos, propósitos, medio, instrumentos, recursos y acciones con el fin de alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo económico y social.

La ley contempla el deber del Ejecutivo de presentar ante el Congreso de la Unión un informe de acciones y resultados de la ejecución del Plan nacional y el establecimiento de un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño para medir avances de las dependencias en el logro de objetivos y metas.

Las disposiciones reglamentarias de la Ley establecerán el proceso de planeación al que se sujetarán las actividades conducentes a la formulación, instrumentación, control y evaluación del Plan y los programas.

Ello porque en México la normatividad de políticas públicas se establece principalmente en la Ley de Planeación. Podría afirmarse que esta es la ley marco de la que derivan las normas jurídicas que contienen disposiciones relativas a instrumentos de políticas públicas: La Ley de Planeación ubica a la Planeación Nacional de Desarrollo como el instrumento normativo fundamental del derecho mexicano para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

La Ley establece el deber de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo tomando en consideración las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados. También contempla la participación y consulta de grupos sociales interesados en la expresión de sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Asimismo, señala la precisión de objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país y el establecimiento de lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional, entre otras.

La Ley Federal del Presupuesto de Responsabilidad Hacendaria, por su parte, establece las disposiciones relativas a la programación y presupuesto anual del gasto público con base en los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades federales para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en las metas e indicadores del Plan Nacional de Desarrollo.

En 1994 se hace una nueva reforma a ley, en donde solamente se faculta a algunas secretarías para el diseño y formulación de políticas públicas, por lo que podemos ver que no todas las secretarías de Estado están legalmente facultadas y obligadas a estudiar y planificar los asuntos encargados para su despacho.

Las posteriores reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal han adicionado materias de políticas públicas competencia de la Administración Pública centralizada.

4.4 Modelo de rendición de cuentas en el mundo

La consolidación de un esquema adecuado de fiscalización y cumplimiento de objetivos proyectados es uno de los actos más trascendentes en la construcción institucional para mejorar el desempeño económico y social de México.²²¹

En esta época de globalización y de elevados estándares competitivos, el intercambio internacional de experiencias es fundamental para cualquier actividad que quiera ser eficiente, y se torna en una necesidad imperiosa para el avance institucional. Lúcidamente, la Declaración de Lima²²² se adelantó a su tiempo cuando vio en el intercambio de experiencias internacionales un impulso decisivo para alcanzar, en el ámbito de la fiscalización, estándares de elevada calidad, y vio también en las instituciones de fiscalización los instrumentos idóneos para promover el desarrollo social.

4.4.1 Modelo europeo

Este modelo se caracteriza por un diseño colegiado de la forma de cifrado de archivos EFS, encabezados por Tribunales de Cortes de Cuentas que no obstante ser verdaderos tribunales que actúan de manera colegiada, con magistrados inamovibles, son a la vez órganos que dependen en su mayoría del Parlamento, excepto en Francia y Alemania.

Ejercen funciones auditoras de control de legalidad y de control sobre el manejo financiero contable del Estado y las demás instituciones o empresas públicas, las cuales se realizan a través de auditorías de naturaleza financiera contable, así como de auditorías de cumplimiento o legalidad.

²²¹ Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, Comisión de Vigilancia de la ASF, E.D. Cámara de Diputados, 2014, p. 430.

²²² Es una declaración aprobada por el IX Congreso de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) firmada en Lima, Perú, en 1977, en donde se definieron las líneas básicas de auditoría que deberán implementarse.

4.4.2 Modelo americano

Se basa en la integración de auditorías o contralorías generales, y no de tribunales como el europeo. Este modelo se encuentra bajo una dirección unipersonal. Las auditorías forman parte del poder legislativo, aunque cuentan con autonomía técnica y operativa y es el caso de la mayoría de los países del Common Law anglosajón, como Australia, Canadá, Estados Unidos o Inglaterra, y de América Latina, con excepción de Brasil.

Por su parte, el modelo anglosajón se caracteriza por un diseño unipersonal de la EFS mediante contralorías y auditorías generales o nacionales, que ejercen también funciones auditoras de control de legalidad y de control sobre el manejo financiero-contable del Estado y las demás instituciones públicas. Su particularidad es que este tipo de órganos tienen atribuidas además funciones o competencias que las facultan para realizar un control sobre la gestión llamado control de eficiencia.

4.4.3 Países desarrollados

Estados Unidos²²³

La Oficina General de Auditorías (GAO) es una agencia independiente que trabaja para el Congreso.

Este país con organización federal tiene varias leyes que garantizan los derechos civiles de observar y evaluar las decisiones y la conducta de los funcionarios del gobierno. Este modelo permite que los ciudadanos tengan acceso a la información de forma clara, precisa y confiable, lo que disuade a los gobernantes de actuar de manera deshonesto.

Canadá

El gobierno de Canadá cuenta con acceso a la información en línea, incorporando a todas las dependencias públicas desde el año 2004. El 11 de abril de 2006 se presentó la Ley Federal de Responsabilidad y Plan de Acción para hacer al gobierno más responsa-

²²³ Estados Unidos aprobó su Ley de Acceso a la Información en 1966, producto del conflicto entre el Ejecutivo y Legislativo como consecuencia de las diferencias entre Demócratas y Republicanos. Fue reformada en los años 70's, y actualizada en el 2005.

ble, y se aprobó ese mismo año. A través del Plan de Acción y la Ley Federal de Rendición de Cuentas este gobierno adelantó medidas específicas para ayudar a fortalecer la rendición de cuentas y aumentar la transparencia y la supervisión de sus operaciones.

Dentro de los aspectos más importantes de la legislación Canadiense se destacan tres puntos: prohibir las donaciones para los partidos políticos; garantizar algunos cargos con la prohibición de ser utilizados como trampolín para otro cargo público, y proporcionar una protección real para los denunciantes de las malas conductas de los gobernantes.

Inglaterra (Gran Bretaña)

En los años noventa se implementó el llamado *Open Government White Paper*, que contenía propuestas para un código de prácticas sobre el acceso a la información del gobierno. Este documento entró en vigor en abril de 1994 con objeto de mejorar la transparencia en la administración pública y dotar de mayor responsabilidad de las acciones a los funcionarios.

El fuerte enfoque del gobierno en incrementar la rendición de cuentas del sector público, mejorar los servicios y gestionar de manera más eficaz los recursos comunes, se ha reflejado en dos cartas abiertas del primer ministro David Cameron a su gabinete. En la primera, publicada en mayo de 2010, Cameron establece una serie de áreas específicas para la liberación de los datos: todos los datos publicados estarán disponibles en un formato abierto, de tal manera que puedan ser reutilizados por terceros a partir de julio de 2010; los departamentos y agencias del gobierno deben asegurarse de que cualquier información incluye a los datos subyacentes en un formato estandarizado.

Francia

La legislación francesa cuenta con el decreto-ley del 30 de octubre de 1935, ratificado en mayo de 2001, que establece la vigilancia del Estado sobre las empresas, sindicatos, asociaciones o empresas de cualquier tipo que reciban recursos públicos. Asimismo, establece un control permanente en la gestión financiera de estas agrupaciones. También prevé que las participaciones estatales se contabilicen a través de cuentas de orden para un mejor control.

Según el Artículo 60 estas instancias pueden ser auditadas por la Inspección General de Hacienda, o estar sujetas a revisión por parte de los agentes encargados del control financiero, quienes tienen facultad para investigar los documentos y examinar los registros, el balance y las cuentas.

Los franceses consideran que la independencia de los miembros de las oficinas evaluadoras es imprescindible para que la rendición de cuentas esté garantizada. Todos los beneficiarios del dinero público de manera directa o indirecta (lo cual incluye a los sindicatos) son objeto de escrutinio público.

España

En España el Tribunal de Cuentas (LOTCu), como su nombre lo indica, es el fiscalizador de las cuentas, de acuerdo a la Ley Organiza 2/1982 del 12 de mayo de 1982. Asimismo, la Ley 7/1988 del 5 de abril norma el funcionamiento de dicha instancia, la cual ejerce el control externo de la actividad económico-financiera del sector público estatal, autonómico y local, así como de la contabilidad de los partidos políticos.

El Tribunal de Cuentas no es independiente del poder político pero se establece en la ley que una vez conformado y elegidos los miembros del Tribunal (mediante votación por el congreso de diputados y senadores) estos actuarán en forma independiente.

De la comparación de prácticas en el ámbito internacional se obtienen las siguientes conclusiones:

La legislación sobre transparencia y rendición de cuentas es relativamente reciente (con la excepción de Francia, que es de 1935): en Estados Unidos se inicia en 1965, España inició en 1982, Gran Bretaña en 1994 y Canadá en 2004.

Un aspecto que destaca de la experiencia internacional es que la información pública se puede consultar libremente y los ciudadanos son el eje central de la transparencia y la rendición de cuentas.

Existen organizaciones específicas ocupadas del tema que pueden ser auditoras o tribunales; sin embargo, una condición clave de su éxito es la independencia de su actuación, que debe estar fuera de la influencia del poder político y traspasar los periodos de elec-

ción del poder ejecutivo de forma que el gobierno en turno no pueda coaccionar a quienes ocupen los cargos de fiscalización.

4.5 Evolución de la evaluación en México

El México del siglo XXI demanda un gobierno que sea sensible ante los problemas de la gente, que diseñe y ejecute las políticas públicas pensando en la ciudadanía, en sus necesidades.

Se trata de saber escuchar y responder oportunamente para generar los resultados que exige la población, con políticas que agilicen la atención ante las claras demandas sociales. En la Administración en curso se puso en marcha un programa para un gobierno cercano y moderno, incluyendo un conjunto de objetivos, estrategias y acciones de gobierno que se implementarán en todas las dependencias y entidades con el fin de impulsar un gobierno eficiente, eficaz, innovador y transparente.

Al ser un programa transversal, el gobierno de la República se compromete a construir un gobierno abierto y orientado a resultados, basado en una mejora constante en la gestión gubernamental.²²⁴

Para un mejor entendimiento del tema nos remontaremos al origen del control interno y externo en México.²²⁵

²²⁴ Mensaje del Secretario de Hacienda y Crédito Público en la Presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

²²⁵ Entre las obras que narran la evolución de la fiscalización en México, véase a: (1) Michel Padilla, Roberto, *Transición y modernización de la fiscalización superior en México*, México, 2009, (2) Castrejón, Guillermo y Díaz, Irene, *Control, fiscalización y transparencia*, México, Novum, 2013, (3) Mora-Donatto, Cecilia, *La aprobación del presupuesto de egresos de la Federación y la revisión de la cuenta pública anual. Un vistazo retrospectivo 1917-2006*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, (4) Valdés, Diego y Carbonell, Miguel, *El proceso constituyente mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pp. 651-678.

4.5.1 Virreinato

En esta época se contaba como instrumento de control interno a los juicios de residencia, mediante visitas y finanzas, y al control externo lo caracterizaba el Tribunal Mayor de Cuentas creado en 1437. Posteriormente, en 1442, se crea la Contaduría Mayor de Cuentas, que fue reorganizada por el emperador Carlos V en 1554. En 1525 se crea un Real y Supremo Consejo de Indias, encargado de supervisar el manejo de la Hacienda Real en las tierras conquistadas, con jurisdicción en la Nueva España, que fungía como mecanismo de control de la recaudación. Durante este periodo solo se puede dar cuenta de algunas reformas en la composición y la precisión de las atribuciones y poderes de la Contaduría Mayor, especialmente en el año 1593 con las Ordenanzas del Pardo de Felipe II. En 1602 el Consejo Supremo de Hacienda se fundió con la Contaduría Mayor de Hacienda y adquiere una estructura colegiada que conserva hasta la fecha.²²⁶

4.5.2 México Independiente, siglo XIX

En este periodo los instrumentos de control interno estuvieron contenidos en la Constitución de 1824, donde se establece a México como una República Federal Representativa, con el catolicismo como única religión, asignándosele el nombre de Estados Unidos Mexicanos. Posteriormente, la Constitución de 1857 establecía las garantías a los ciudadanos mexicanos, tales como la abolición de la esclavitud, la libertad de expresión, libertad de asamblea y educación laica, entre otras reformas que iniciaron la guerra de reforma por la polarización entre liberales y conservadores. El último control interno del que se tiene conocimiento en este periodo es la Ley Penal para los Empleados de Hacienda. Por lo que toca a los medios de control externo, se crea la Contraloría Mayor de Hacienda, derivada del Tribunal de Cuentas.²²⁷

²²⁶ Véase *Génesis, evolución y retos de la fiscalización superior en México*, Alejandro Romero Guadío, Cámara de Diputados, CEDIP, México, 2016.

²²⁷ El artículo 50 de la Constitución de 1824, señalaba: “Es una facultad exclusiva del Congreso General: Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al gobierno”. El artículo 161, fracción

4.5.3 Porfiriato

En el Porfiriato se logra, por vez primera (en los años 1894-1895) el primer superávit en las finanzas públicas, y por lo tanto, el énfasis de la Contaduría Mayor tenía que adaptarse a las nuevas realidades del país, con una Hacienda dirigida racionalmente, con una más amplia fuente de ingresos, timbres, gravámenes, impuestos, etcétera.

El control interno creado en el Porfiriato fue la ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución (1857). Se emite la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1896), se crea otra Ley Orgánica en (1904) y el Reglamento sobre la Organización de la Contaduría Mayor de Hacienda (1904).

4.5.4 México posrevolucionario

La evolución política del país, hasta este punto, dio la pauta para que el Congreso Constituyente de 1916-1917 delegara la facultad al Poder Legislativo de, según lo señala en su artículo 65, “Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados dentro de los 10 primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están o no de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar”.

Durante el periodo posrevolucionario y por lo menos hasta 1977, la fiscalización superior tenía como interlocutor privilegiado al Presidente de la República.

4.5.5 México siglo XX

Fue a partir de la reforma a la Constitución del 6 de diciembre de 1977 que se incluyó entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, según lo señala el artículo 74 de la Constitución: “Vigilar por medios de una Comisión en su seno, el exacto desempeño

VIII, señalaba como obligación de los estados: “Remitir anualmente a cada una de las Cámaras del Congreso General, nota circunstanciada y comprensiva de los ingresos y egresos de todas las tesorerías que haya en sus respectivos distritos, con relación del origen de unos y otros, del estado en que se hallen los ramos de industria agrícola, mercantil y fabril”.

de las funciones de la Contaduría Mayor”,²²⁸ creándose así la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda,²²⁹ que refundó ese órgano de fiscalización superior. Permaneció su carácter esencial como órgano técnico destinado a la revisión de la cuenta pública del gobierno federal y del Departamento del Distrito Federal y su ejercicio estaría bajo el control de la Comisión de Vigilancia²³⁰ designada por la Cámara de Diputados.

La reforma que se hizo en 1977 a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución fijó un plazo para la entrega de la Cuenta Pública del año anterior que sería dentro de los 10 primeros días del mes de junio. En 1987 se reformó dicha fracción para especificar que la entrega no se haría a la Comisión Permanente, sino a la Cámara de Diputados, lo cual es consecuente con el hecho de que se trata de una facultad exclusiva de esta última, para lo cual se dispone de la ayuda de la Contaduría Mayor de Hacienda.

4.5.6 México siglo XXI

En noviembre de 1995, el titular del Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con cambios sustanciales al modelo de fiscalización. En ella planteaba examinar y reorganizar el sistema de control y evaluación en el país, para lo cual se proponía sustituir a la Contaduría Mayor de Hacienda y crear una Auditoría Superior de la Federación, como órgano de la Cámara de Diputados de carácter técnico, imparcial y con plena autonomía de gestión.

A partir del año 1997, con la pérdida del control de un solo partido, se observa un desarrollo acelerado de las acciones de fiscalización superior.

²²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 74.

²²⁹ D.O.F. 29 de diciembre de 1978.

²³⁰ Según esta Ley, se revisaría si el ingreso y el gasto público eran acordes con las leyes y el presupuesto aprobado a tal efecto; también estableció que se atendería a la aplicación del gasto de manera eficiente. Por lo que se refiere a los poderes locales, como sucede en el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, la Asamblea Legislativa da cabida a una Auditoría Superior de la Ciudad de México y del mismo modo se hace en cada uno de los Congresos locales.

Como consecuencia, el 30 de julio de 1999 se reformaron los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución, creando la Auditoría Superior de la Federación en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, y en la Cámara de Diputados la Unidad de Evaluación y Control como órgano técnico al servicio de la Comisión de Vigilancia.

Por lo que toca a la Comisión de Vigilancia, a partir de 1999 pasó a ser regulada especialmente por la abrogada Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y desde 2009, por la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, así como por el artículo 40, numeral 4, de la Ley Orgánica del Congreso General.

Posteriormente, en 2008 se reformaron los artículos 73, 74, 79, 122, y 134²³¹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de mejorar la calidad del gasto público y fortalecer la fiscalización superior en México.

En este mismo periodo se facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia de contabilidad gubernamental, lo que dio pie a un Sistema de Contabilidad Gubernamental²³² y con ello, se establecieron principios para la fiscalización en los estados y el Distrito Federal. Se planteó establecer que todo aquel que ejerciera recursos públicos federales observara los principios de eficiencia, eficacia, transparencia y honradez.

La primera etapa en la vida de la ASF concluyó en 2009, cuando se emitió la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.²³³ En ésta se reafirman las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para realizar auditorías de desempeño en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas federales, así como la atribución de efectuar recomendaciones a los entes fiscalizados para mejorar la gestión pública, poniendo énfasis en que el gasto fuera evaluado por sus resultados. Se estable-

²³¹ Reforma que se llevó a cabo el 7 de mayo de 2008.

²³² Según el *Sistema de contabilidad gubernamental en México*, descrito en: <http://www.shcp.gob.mx/LASHCP/MarcoJuridico/ContabilidadGubernamental/>. Fecha de consulta 19/02/2015.

²³³ D.O.F. 29 de mayo de 2009.

ció un Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (PROFIS) con el propósito de dar seguimiento a las revisiones realizadas por las entidades locales de fiscalización.

Se reafirman las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para hacer requerimientos de información a los sujetos de fiscalización, así como para sancionar el incumplimiento en la presentación del Informe de Situación Excepcional que sea requerido, y se fija un plazo de 30 días hábiles a las entidades fiscalizadas para la solución de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas. El incumplimiento de cualquiera de ellas será sancionado mediante la imposición de multas pecuniarias. Por último, tiene que destacarse que esta Ley contempla la figura de “Contraloría Social”.²³⁴

Se vuelve a hacer otra reforma al artículo 74²³⁵ en el año de 2012, en donde se señala un nuevo recorte al ciclo de fiscalización. Las más recientes reformas a la Constitución en materia de fiscalización superior fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de mayo de 2015. Para llegar a la conclusión de la reforma, se tuvo un acalorado proceso de discusión entre todas las fuerzas y corrientes políticas en activo, en virtud de que se tuvo que consensar la configuración que se daría a una política de Estado de combate a la corrupción.

Con la propuesta de Creación del Sistema Nacional Anticorrupción, se tuvo la idea de crear un sistema integral que se apoyara en cuatro instituciones con facultades complementarias:

²³⁴ La Contraloría Social tiene por objetivo atender a aquellas solicitudes de la sociedad mediante denuncias debidamente fundadas, motivadas y con evidencias suficientes, que se someterán a la consideración de la Comisión de Vigilancia.

²³⁵ D.O.F. 9 de agosto de 2012. Artículo 74 “La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 31 de octubre del año siguiente al de su presentación, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del informe del resultado de la entidad de fiscalización superior de la Federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución, sin menoscabo de que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por la entidad de fiscalización superior de la Federación, seguirá su curso en términos de lo dispuesto en dicho artículo.”

- La secretaría encargada del control interno de la Administración Pública.
- La Auditoría Superior de la Federación, como entidad de nivel superior, con capacidades para la fiscalización superior y el control externo.
- La Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, con independencia operativa.
- El Tribunal Federal de Justicia Administrativa, encargado de aplicar las sanciones por faltas administrativas a los servidores públicos, cuando resulte.

Cuando Enrique Peña Nieto era candidato a la presidencia propuso la creación de una Comisión Nacional Anticorrupción en sustitución de la Secretaría de la Función Pública. De ahí que se reformara la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contemplando la desaparición de la mencionada Secretaría, aunque de hecho siguió en funciones y, en virtud de la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015, quedó restituida.

Al revisar las reformas constitucionales y legales emprendidas por el Estado mexicano en materia de fiscalización superior entre el año de 1999 y 2015, se puede ver un gran avance en el sistema de evaluación al instituir la responsabilidad del gobierno en todos sus niveles y poderes respecto a la rendición de cuentas del uso de los recursos públicos.

Como señala David Villanueva, el término “rendición de cuentas” se ha convertido en una pieza central de prácticamente todos los discursos públicos, debido a que algunos países —como México— hemos transitado de un régimen cerrado y vertical a uno de apertura, más democrático.²³⁶

²³⁶ Villanueva Lomelí, David, “Rendición de cuentas y gobiernos locales: retos y perspectivas”, en *Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas*, México, D3/Cámara de Diputados/CVASF/UEC, 2014.

4.6 Sistemas de evaluación del desempeño en México

Las recientes reformas constitucionales visualizan tres sistemas para impulsar la buena gobernanza en México. Estos sistemas colocan a la Auditoría Superior de la Federación al frente de los programas del país dirigidos a reforzar la contabilidad, transparencia e integridad del sector público.

Auditoría Superior de la Federación (ASF)

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se otorga a la ASF autonomía organizacional, funcional y administrativa, aunque se mantiene en una relación de dependencia de la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Vigilancia, por medio de la revisión de la Cuenta Pública; por consiguiente, la ASF no es un poder ni un órgano constitucional

Secretaría de la Función Pública (SFP)

La SFP es una entidad ejecutiva federal encargada de organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental por medio de los organismos de control interno establecidos en cada secretaría. La SFP define las normas para los procedimientos de la administración pública federal y establece las bases para auditoría en todos los órganos y entidades de la administración federal; también controla a los servidores públicos federales para garantizar que se apeguen a la ley al ejercer sus funciones y penaliza a quienes no lo hacen.

A demás tiene otras responsabilidades, como fomentar el cumplimiento de procesos de control y determinar la política de contratación.

Entidades Fiscalizadoras Superiores Locales (EFS)

México es un sistema federal conformado por 32 estados, los cuales tienen reconocimiento constitucional. La Federación ejerce el poder supremo de México. Por otro lado, los estados tienen sus propios gobiernos, presupuestos y sistemas de auditoría independientes gestionados por las 32 EFS. Las 32 EFS, junto con la ASF, conforman la Asocia-

ción Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental (ASOFIS).

Secretarías de Estado responsables de los controles y auditoría internos

Los órganos de control interno (las contralorías) de cada gobierno estatal son responsables del control y la auditoría internos, como lo es la Secretaría de la Función Pública a nivel federal. El mecanismo de coordinación de estas instituciones es la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPPE-F), presidida por la Secretaría de la Función Pública.

Contralorías Municipales y Unidades de Control Interno de las Entidades Constitucionalmente Independientes

Las oficinas de control y auditoría internos de las organizaciones del sector público reconocidas en la Constitución, pero externas a la administración del gobierno federal y a la rama Ejecutiva, pueden también participar en el Sistema.

En octubre de 2012, el Sistema Nacional de la Fiscalización firmó un acuerdo en el que se establecía la “Base General para el Desarrollo de un Sistema Nacional de Auditoría” y se aprobó un plan estratégico, el cual abarca el periodo de 2013 a 2017. En el plan se trazó un conjunto de objetivos y acciones específicos para el cumplimiento de los objetivos estratégicos aún pertinentes después de las recientes reformas. Entre otros factores, los objetivos reconocen la importancia de los marcos jurídicos, la capacidad y la coordinación para mejorar la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad.

CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social).

El CONEVAL tiene como función normar y coordinar la evaluación de la política nacional de desarrollo social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas; y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medi-

ción de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.²³⁷

En materia de evaluación, el CONEVAL es la institución responsable de emitir los lineamientos de evaluación que deberán observar las dependencias y entidades responsables de operar los programas sociales. Asimismo tiene a su cargo las evaluaciones de la política y programas de desarrollo social que pueden ser realizadas por la misma entidad o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, a través de los cuales podrá emitir recomendaciones respecto al cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la política de desarrollo social.

En relación con la medición de la pobreza tiene la responsabilidad de emitir los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza utilizando la información que genere el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) mediante los indicadores: Ingreso corriente per cápita; Rezago educativo; Promedio en el hogar; Acceso a los servicios de salud; Acceso a la seguridad social; Calidad y espacios de la vivienda; Acceso a los servicios básicos en la vivienda; Acceso a la alimentación, y Grado de cohesión social.

La medición de la pobreza deberá hacerse con una periodicidad mínima de dos años para cada entidad federativa y a nivel municipal cada cinco años. Adicionalmente, se deberán emitir los criterios para identificar las zonas de atención prioritaria.²³⁸

²³⁷<http://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Creacion-del-Coneval.aspx>

²³⁸ Para ejecutar estas atribuciones, el CONEVAL se integra por seis Investigadores académicos, elegidos por la Comisión Nacional de Desarrollo Social a través de convocatoria pública, lo que garantiza la transparencia de las acciones que se emprenden, y un Secretario Ejecutivo, quien tiene a su cargo la dirección del Consejo.

4.7 Propuesta: Creación de una Oficina de Alto Gobierno (OAG) en México, adscrita al Ejecutivo, para la evaluación de las políticas públicas, con función preventiva y no correctiva

Una parte fundamental del quehacer del gobierno se basa en el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas, mismas que se convierten en soluciones específicas para el manejo de los asuntos públicos, aunque habitualmente se convierten en un *Second Best*.²³⁹

Aquí se presenta un desafío para continuar con la política pública: innovarla o desecharla por no haber dado los resultados esperados. Este paso puede transformarla mediante una evaluación preventiva, en lugar de correctiva.

Cuando el Estado está orientado al desarrollo "*Development State*"²⁴⁰ fortalece su capacidad de formular e implementar estrategias para alcanzar metas de la sociedad, con una administración eficaz, alto nivel de transparencia y rendición de cuentas en las instituciones públicas.

²³⁹ *Theory of the Second best* es uno de los teoremas económicos más importantes de la segunda mitad del siglo XX. El teorema fue introducido formalmente por Richard Lipsey y Kelvin Lancaster en su *The General Theory of the Second Best* en 1956. "El teorema establece que si una de las condiciones necesarias para lograr un óptimo de Pareto (quien utilizó el concepto en sus estudios sobre eficiencia económica y distribución de la renta) no es obtenible, las otras, a pesar de ser teóricamente posibles, dejan de ser deseables. En otras palabras, si una de las condiciones para lograr el óptimo de Pareto no es lograble, sólo es posible conseguir un óptimo abandonando las otras condiciones. El óptimo así logrado puede ser llamado el Segundo Mejor porque se logra sujeto a un constreñimiento que, por definición, previene el logro de un óptimo de Pareto." (Lipsey, Richard y Kelvin, Lancaster (1956), "The General Theory of the Second Best", en *Review of Economic Studies*, 1956.

²⁴⁰ *Development State* es un término utilizado por los estudiosos de la economía política internacional para referirse al fenómeno de la planificación macroeconómica dirigida por el Estado en Asia Oriental a fines del siglo XX. En este modelo de capitalismo (a veces denominado capitalismo de desarrollo estatal), el Estado tiene un poder político más independiente o autónomo, así como más control sobre la economía. Un estado de desarrollo se caracteriza por tener una fuerte intervención estatal, así como una amplia regulación y planificación. El término se ha utilizado posteriormente para describir países fuera de Asia oriental que cumplen los criterios de un estado de desarrollo.

El estudio de las políticas públicas ha dado como resultado distintas aproximaciones conceptuales que pueden ubicarse en lo que se conoce como trabajo gubernamental (policy making); o bien, identificarse con productos formalizados del sistema político, concebidas como una regla o entendidas como una acción bastante general formada por la suma de actos singulares aisladamente considerados, es decir, “no todas las políticas públicas están basadas en perspectivas explícitamente definidas, articuladas de manera racional entre sus elementos, ni son permanentes en el tiempo”.²⁴¹

Con la propuesta de creación de una OAG dependiente del Ejecutivo para la evaluación de las políticas públicas preventiva y no correctiva, se propone la medición de resultados, una mayor transparencia, dimensión cualitativa de la gestión, con la capacidad para que la Oficina pueda evaluar calidad, cantidad y oportunidad de los bienes y servicios recibidos, en una estrategia de gestión en donde el objetivo principal es valorar la funcionalidad de las políticas públicas en relación con los resultados.

Para la evaluación de las políticas públicas deberá hacerse una medición en el momento en el que sea implementada la política; posteriormente se realizará otra en la cual se definirá si la política ofrece los resultados de funcionalidad como fueron planteados, desde su programación hasta su implementación:

La evaluación de las políticas públicas deberá hacerse con herramientas tales como, el nivel de riesgo que representa, la evolución en el monitoreo que se lleve a cabo durante su implementación y un seguimiento de su aplicación, hasta concluir con el su evaluación del desempeño. “El proceso de las políticas públicas no es simple ni directo, toda vez que implica interacciones complejas entre individuos, grupos e instituciones”.²⁴²

²⁴¹ Alcántara, M. (1993), Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio, México, Fondo de Cultura Económica, p. 107.

²⁴² Subirats, J. (1989), Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración, Madrid, INAP.

4.7.1 *Planeación estratégica y planeación del trabajo*

La planificación, como cálculo que precede y preside la acción pública, es un instrumento esencial de la gestión de gobierno. Las políticas del desarrollo (políticas públicas) permiten orientar la gestión de un gobierno para alcanzar sus objetivos, formando parte de la relación entre la política y la acción pública.

Enfatizar la concepción *estratégica* tanto del diseño como de la ejecución de las políticas, el carácter participativo de estos procesos y la necesidad de anticipar el futuro, coordinar las acciones y evaluar los resultados, forman parte del proceso de evaluación de las políticas públicas.

Las funciones básicas de la planificación de una política pública en la oficina de OAG se dividirían en tres rubros:

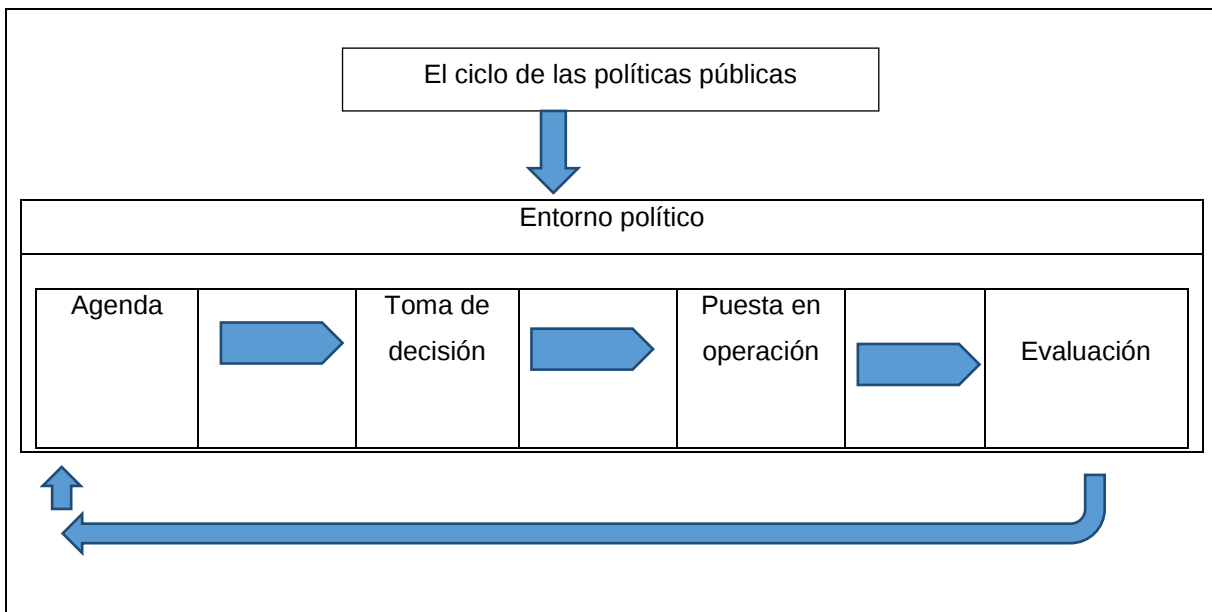
Prospectiva: Articular la representación de la ciudadanía como un todo anticipando las consecuencias que producirán las decisiones de gobierno durante todo el proceso, así como definir una estrategia para desarrollar la política pública.

Seguimiento: Llegar a acuerdos entre el gobierno, los diferentes sectores de la sociedad y los actores políticos para dar un seguimiento puntual a la aplicación de las políticas públicas y de esa forma poder evaluarlas, coordinándose al interior del gobierno para alcanzar los objetivos trazados.

Evaluación: La evaluación pública consiste en permitir el análisis de los resultados de la gestión dentro del aparato gubernamental.

4.7.2 Proceso de las políticas públicas

Cuadro 4



Elaboración propia.

Agenda primera etapa

La aparición de un problema que necesita una respuesta en forma de política pública es lo que genera el establecimiento de una agenda, es decir, la fase del proceso en el que ciertas ideas o asuntos se difunden por distintos canales de comunicación hasta que son considerados por una institución pública, como el Ejecutivo.

Toma de decisión

Se rechaza la noción de que las decisiones de política pública se realicen por medio de procesos racionales con información plena, y considera que el proceso de la política pública depende de decisiones puntuales y mínimas que se van acumulando y que tienden a tomarse como respuesta a condiciones políticas de corto plazo.

La perspectiva incremental es mucho más compatible con el carácter pluralista de los sistemas democráticos, donde los ciudadanos son libres de asociarse para promover intereses comunes y donde, por consiguiente, la visión incremental

asegura una consideración más atenta a los valores del conjunto de la sociedad que todo intento de perspectiva intelectualmente integradora.²⁴³

Puesta en operación

A partir del impacto de las políticas se estudian las interacciones entre los órganos administrativos y los actores ajenos a la administración, en sentido estricto, para establecer la forma en que los primeros han adaptado y modificado las decisiones iniciales al entrar en contacto con los segundos y con la realidad de la aplicación.

Evaluación de políticas públicas

Existen dos formas muy distintas de concebir la evaluación de políticas públicas: una de ellas ligada al simple acto de la auditoría del gasto, y otra con una perspectiva gerencial y operativa.

Tomamos la definición de evaluación de Carol H. Weiss,²⁴⁴ quien la define como: “la medición sistemática de la operación o impacto de un programa o política pública, comparada con estándares implícitos o explícitos que contribuyen a su mejoramiento”. En este punto las acciones públicas toman cuerpo en un marco institucional, social y político en el que el Estado y el resto de los actores sociales se interrelacionan e influyen entre sí.

Se trata de evaluar con un sentido estratégico para la obtención de determinados resultados de la acción pública, estableciendo las prioridades del desarrollo nacional y de los diversos programas de la acción gubernamental, para ver cuáles de las políticas no han cumplido con el propósito para el cual fueron proyectadas y a partir de ahí hacer una modificación, un cambio significativo o definitivamente desechar la política por inoperante, volviendo el proceso de evaluación preventivo en la mayoría de los casos.

²⁴³ Lindblom (1959), “The Science of Muddling Through”, en *Public Administration Review*, vol. 19, pp. 79-88, cit. de Jay Shafritz y Albert Hyde (coords.), *Classics of Public Administration*, Belmont, Wadsworth, 1992, pp. 224-231.

²⁴⁴ Carol H. Weiss (1998), *Evaluation: Methods for Studying Programs & Policies* 2da ed., Prentice Hall.

Un reto de la Oficina que se propone es un alto componente técnico cuya coordinación guiará a una adecuada ejecución de las políticas públicas, en donde se definan las políticas sectoriales y se formulen las grandes directrices para supervisar y evaluar los resultados.

La evaluación sería de la siguiente forma:

Evaluación de políticas públicas: resultados sobre el cumplimiento de las políticas generales y sectoriales. Modificación, cambio o desecho de la política por inoperante.

Evaluación de programas públicos: impacto o resultados de una intervención pública directa sobre una realidad social. Mejorar el funcionamiento del programa y el impacto hacia la población beneficiaria.

Evaluación de la gestión y resultados de entidades públicas: resultados obtenidos por las instituciones públicas y comparación con los objetivos planeados. Además de poder mejorar su desempeño, nos ayudarán a ver cuáles políticas deberán ser mejoradas o eliminadas según su eficacia y resultados.

Evaluación del desempeño individual.

Ésta la evaluaríamos según la siguiente clasificación:

Anterior: previa a la implantación de una acción gubernamental (estudios de diseño de políticas y programas).

Procesos: durante el ejercicio de la acción, se examina el uso de recursos para el cumplimiento de los objetivos.

Posterior: una vez finalizada la intervención o acción, o la gestión de un determinado periodo. Involucra análisis y pronunciamiento de los resultados inmediatos, las modificaciones preventivas de algunas políticas públicas e impactos o resultados finales.

La idea de evaluación sigue exigiendo que los programas se administren de manera eficiente desde el punto de vista procedimental, con plena responsabilidad fiscal por los fondos y documentación del gasto.

Se considera que dicha eficiencia procedimental no es suficiente: un organismo administrativo podría ser sumamente escrupuloso en el cumplimiento de regulaciones y en la documentación del gasto, pero trabajar en pos de objetivos equivocados. Debido a esto, las evaluaciones de programas intentan considerar también todos los problemas vinculados con los resultados de las políticas públicas. Es razonable exigir, al fin y al cabo, que los programas tengan un efecto sobre los problemas que se quiere solucionar y que los tengan sobre los problemas adecuados. Dicho de manera simplificada, el objetivo fundamental de la evaluación de programas consiste en estimar el impacto de un programa sobre el problema que es su objetivo, su blanco de actuación: el beneficio para los ciudadanos.

No se pueden separar la decisión sobre políticas públicas y su ejecución, una institución o autoridad que no siga de cerca la implementación, que no la tenga bajo su control operativo, no está en condiciones de tomar ninguna decisión sobre políticas públicas.²⁴⁵

²⁴⁵ Ballart, X. (1992), *Cómo evaluar programas y servicios públicos: aproximación sistemática y estudios de caso*, Madrid, INAP.

4.7.3 Funciones de la Oficina de Alto Gobierno (OAG)

La propuesta de crear una OAG dependiente del Ejecutivo, que cuente con solvencia técnica y facultades legales para supervisar el cumplimiento de las políticas públicas, programas establecidos en la ley y el Plan Nacional de Desarrollo (PND), tiene una visión de administración pública, y se traduciría en el fortalecimiento del Ejecutivo, ya que a través de esta Oficina se le permitiría dar respuestas eficaces.

La OAG revisaría solamente los resultados de las políticas estratégicas y prioritarias, con carácter preventivo y no correctivo, con la visión de dar resultados rápidos, contundentes y de gran impacto social, materializando el desarrollo sustentable basado en la calidad de vida de la población.

Crear una OAG que contemple un proceso de evaluación de políticas públicas generales, sectoriales y democráticas, con la participación de sectores inmersos en el proceso de evaluación, permitiría dar un redireccionamiento a las políticas para mejorar el desarrollo de las mismas en nuestro país.

No se trataría simplemente de crear un cuerpo administrativo más, sino de darle la relevancia necesaria y vinculación con otras instituciones gubernamentales, como la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Entidades Fiscalizadoras Superiores Locales, secretarías de Estado responsables de los controles y auditoría internos, contralorías municipales y unidades de control interno de las entidades constitucionalmente independientes y El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, para mantener una comunicación e intercambio de información muy cercana de los resultados obtenidos de las diversas evaluaciones y poder determinar el destino de las políticas públicas evaluadas, para el buen ejercicio del gasto gubernamental.

No se pretende crear toda una institución que concentre la evaluación de resultados y la toma de decisiones necesarias para los ajustes a los programas de políticas públicas, como es el caso, por ejemplo, del Instituto Federal Electoral para el proceso electoral o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para los derechos humanos o la creación de la autonomía del Banco de México para la política monetaria.

La oficina de AG que se propone tiene como fin ser un instrumento de orden y agilidad de los procesos de planeación nacional, arbitraje en las opiniones encontradas y en sí la aportación de un marco metodológico riguroso para la formulación, discusión, ejecución, revisión y evaluación de las políticas públicas implementadas derivadas del PND, basado en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y Evaluación.

La oficina de AG, sería respetuosa de las facultades del Ejecutivo respecto a la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y los programas relacionados y de la soberanía y representatividad del Congreso de la Unión, en virtud de que queda fuera de su competencia la asignación de recursos públicos.

La Oficina de AG propuesta sería una instancia de intervención indirecta en la planeación nacional y en la fijación de las políticas públicas al opinar técnicamente en las controversias, a petición de parte, y al evaluar el desempeño de los actores políticos e institucionales de manera posterior al desarrollo de sus atribuciones y obligaciones.

No se busca convertir a la OAG en un área de gran poder, más bien se propone una instancia autónoma técnica calificada para emitir criterios normativos y de planeación pública que den estabilidad y orden a la planeación nacional con el ánimo de ejecutar un modelo de desarrollo nacional acorde con las aspiraciones mayoritarias de la sociedad.

Por último, con la OAG se busca tener una dirección del planteamiento de las políticas públicas, en virtud de que no se cuenta con alguna secretaría que esté a cargo del tema. Existen metodologías de evaluación, pero se trata más bien de identificar prioridades y señalar programas específicos, marcando los límites de su función como oficina de Alto Gobierno

4.7.4 Base jurídica de operatividad de la OAG

Operatividad

A efectos de reglamentar su funcionalidad, es necesario modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y crear una Ley Reglamentaria de la Oficina de Alto Gobierno y Políticas Públicas que defina su marco de atribuciones y obligaciones, otor-

que facultades a sus puestos de dirección y defina los instrumentos legales con los que coadyuvará al fortalecimiento de las políticas públicas, a la vez que establezca las directrices con las que deberá integrarse su estructura y renovarse su órgano de gobierno.

Marco jurídico

En la actualidad se cuenta con las siguientes leyes de apoyo a la evaluación del desempeño y de políticas públicas con base en la planeación del PND 2013-2018.

LAASSP	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
LFACP	Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas
LFPRH	Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LFRASP	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
LGBN	Ley General de Bienes Nacionales
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LOPSRM	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
LP	Ley de Planeación
LSPCAPF	Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal

Es importante considerar a futuro un solo ordenamiento legal que englobe la planeación, implementación y evaluación de políticas públicas, incluida la oficina de Alto Gobierno, para un desempeño más eficiente y sustentado.

Objetivo estratégico

- I. Crear una metodología para evaluación de políticas públicas que genere un modelo de desarrollo funcional y democrático en el corto, mediano y largo plazos, y que

nos permita la emisión de propuestas, buscando que sean preventivas y no correctivas.

- II. Emisión de un registro de políticas públicas en marcha, conforme a la estructura de la demanda social, que asegure la congruencia de los objetivos de planeación pública en los tres ámbitos de gobierno.
- III. Análisis de los diversos procesos de evaluación y consulta del desarrollo de estudios, procesos y métodos de captación de la demanda social.
- IV. Amplia difusión y comunicación entre la opinión pública y las dependencias involucradas en la evaluación de las políticas públicas regionales, estatales y locales, según sea el caso, de la evaluación de las políticas públicas por la OAG, y las implicaciones de las adecuaciones que se propongan.
- V. Evaluar el cumplimiento de los objetivos y presentar a los poderes de la Unión y a la sociedad en general el informe anual correspondiente.
- VI. Desarrollo de un método de valoración de los resultados de la Cuenta Pública.
- VII. Levantamiento de encuestas nacionales sobre cambios a políticas públicas y al PND.

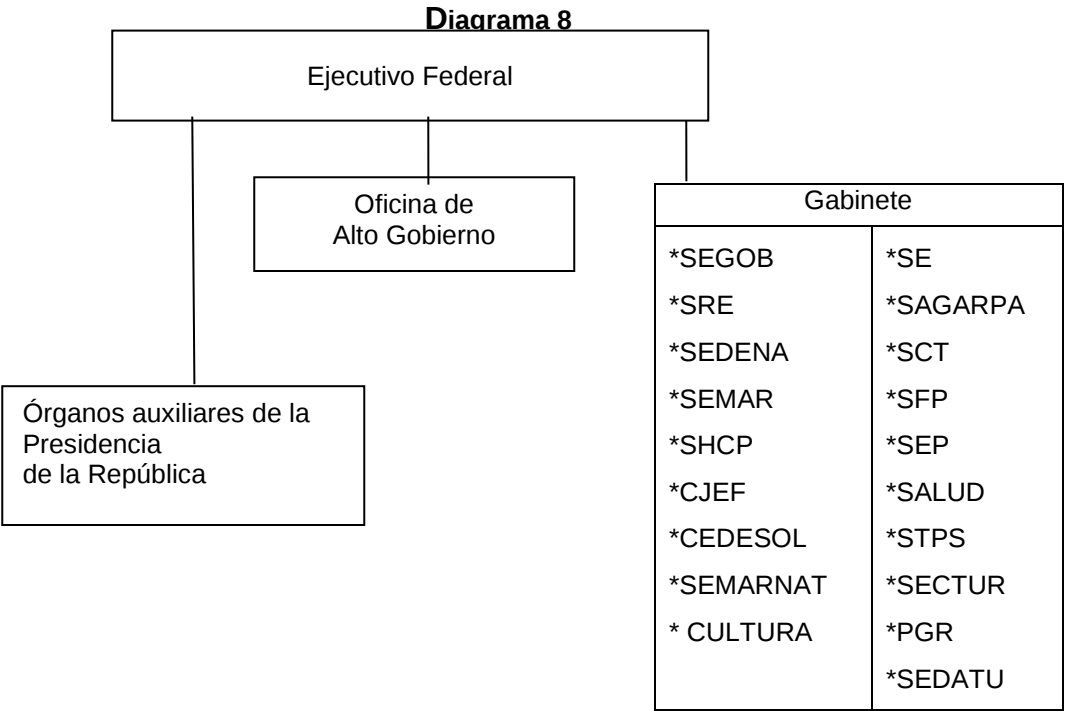
México necesita adecuar sus leyes e instituciones para hacerlas más funcionales en el nuevo entorno político y global, más determinantes para el desarrollo económico y social, y más democráticas frente a la sociedad.

4.8 Estructura Administrativa

4.8.1 Diagrama de la ubicación de la Oficina de Alto Gobierno ante el Ejecutivo

Diagrama 8

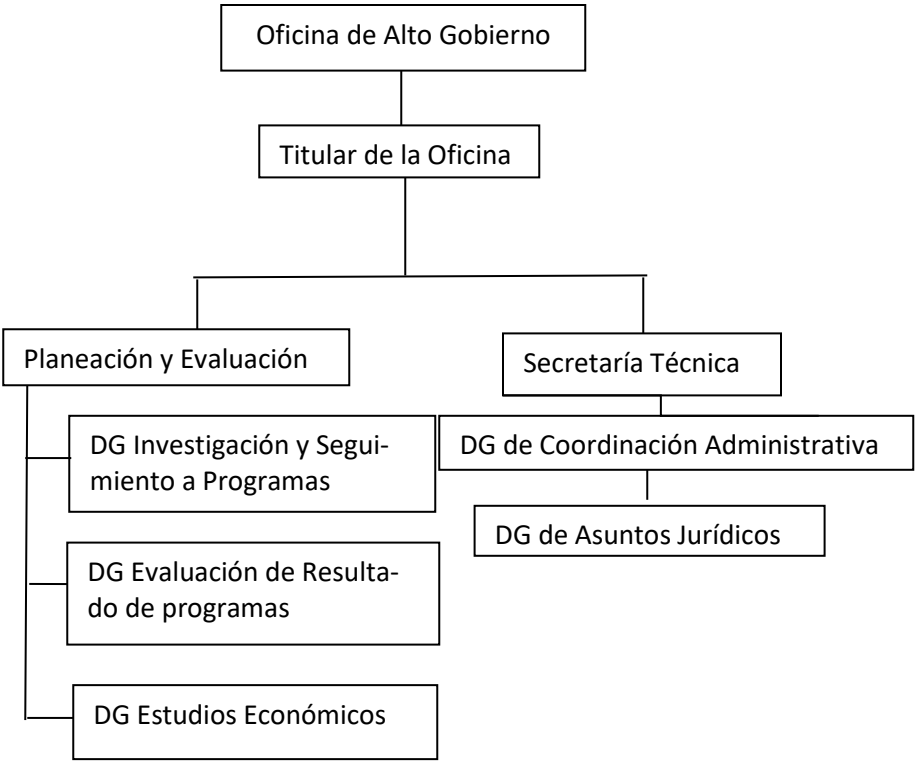
Diagrama de Ubicación de la Oficina del Alto Gobierno



Fuente: Elaboración propia.

4.8.2. Diagrama propuesto de la Oficina de Alto Gobierno

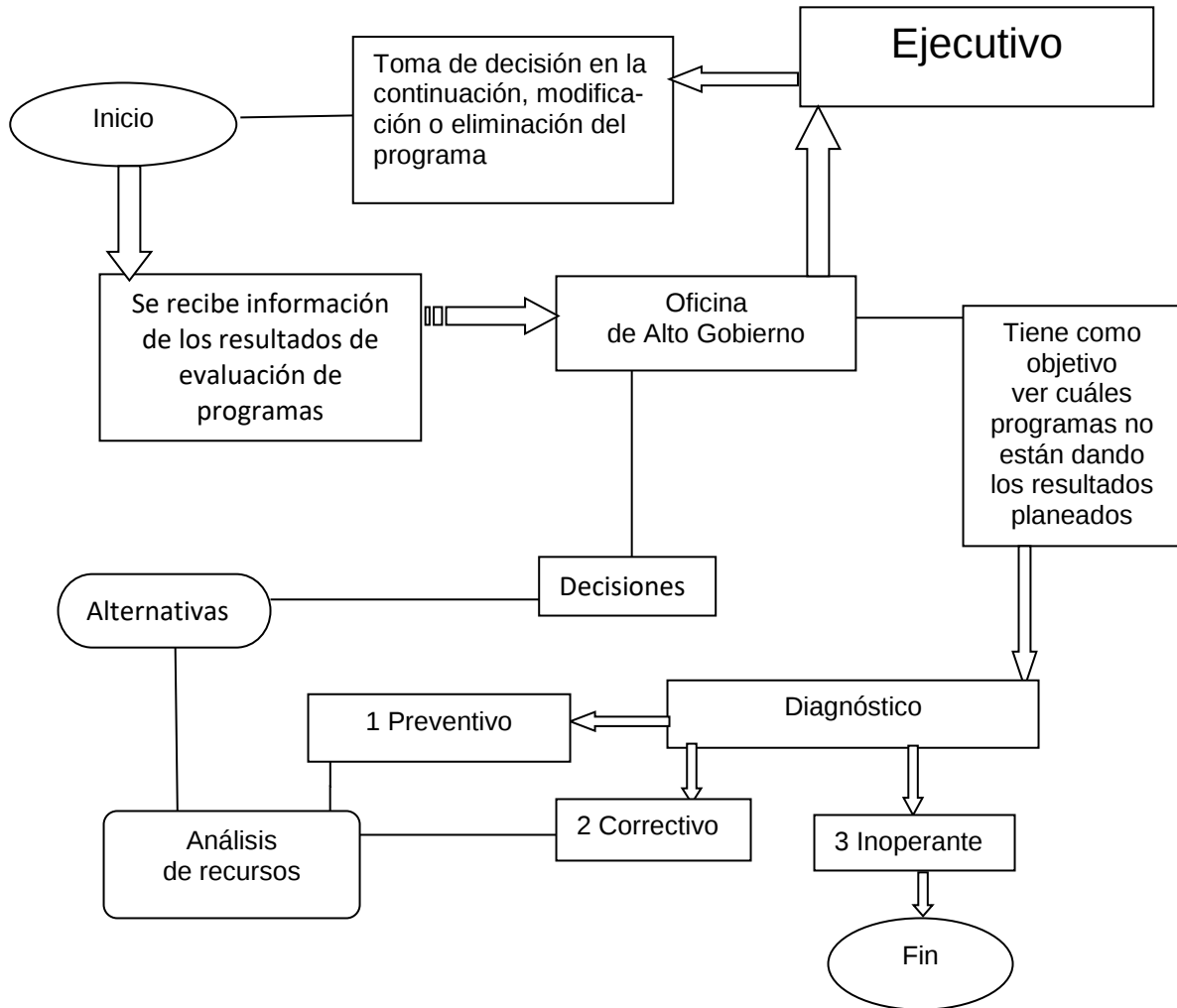
Diagrama 9
Propuesta de estructura de oficina de Alto Gobierno



Fuente: Elaboración propia.

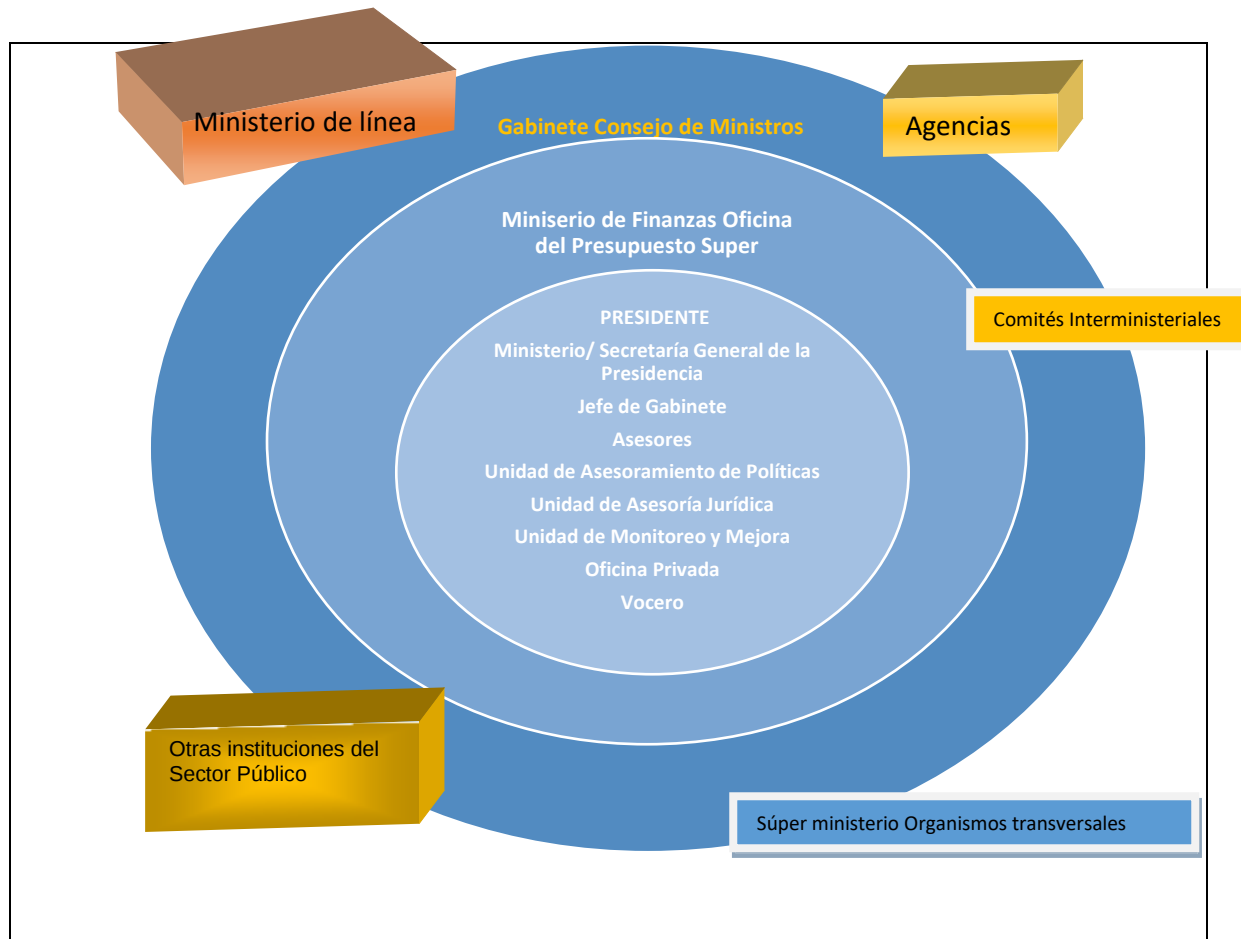
4.8.3 Diagrama de flujo de la operatividad de la Oficina de Alto Gobierno

Diagrama 10
Operatividad de la Oficina de Alto Gobierno



Fuente: Elaboración propia.

Diagrama 11
Los círculos concéntricos del Centro de Gobierno



Fuente: Elaboración propia a partir de los comentarios de Nuria Cunill Grau, en *Fortalecimiento del Alto Gobierno*.

CONCLUSIONES

En el proceso de investigación que se realizó, se examinó la evolución de la Oficina de Alto Gobierno en México desde el periodo del presidente Adolfo López Mateos hasta el periodo actual del presidente Enrique Peña Nieto, para determinar la viabilidad política y administrativa de crear la oficina de Alto Gobierno en México, dependiente del Ejecutivo y obtener buenos resultados en la función pública referente a la atención de los problemas público, transversales y multidimensionales en México.

El análisis diacrónico que se hace en la presente investigación del Alto Gobierno en México para conocer su origen y naturaleza, su funcionamiento y sus límites, se hizo con una comparación sistemática entre distintos periodos gubernamentales que reflejan la evolución y transformación del régimen político: de la hegemonía de un sistema de partido único a la pluralidad que ha incentivado a la alternancia política en el país.

En México se ha observado un proceso creciente de especialización de funciones del Alto Gobierno, sin embargo, no han sido continuos los esfuerzos por su institucionalización, ya que se han presentado algunos periodos caracterizados por una excesiva concentración de funciones y otro periodo con una franca debilidad institucional.

Hasta antes de la Administración del presidente Adolfo López Mateos no se contaba con una planeación que realizara funciones vinculadas con la prospectiva a cerca del tipo de país que se tendría al término del sexenio, qué resultados se habían obtenido y qué era lo que se debería reestructurar, cambiar o mantener igual.

A partir de esa Administración se contó con una Secretaría de Estado con función de planeación, coordinación y vigilancia, aunque no de ejecución, manteniéndose así durante 18 años en las Administraciones de los presidentes Díaz Ordaz y Echeverría.

En el periodo del presidente José López Portillo propone organizar al gobierno para modernizar al país; entre los cambios realizados desaparece la Secretaría de la Presidencia

y crea la Secretaría de Programación y Presupuesto y dentro de ella la Coordinación General de Evaluación.

Por su parte, el presidente Miguel de la Madrid Hurtado realiza cambios importantes para evitar el problema de las zonas grises, sectoriza los resultados junto con la planeación y cambia el término de empleado por el de servidor público, modifica el artículo 26 de la Constitución a fin de crear una lista nacional de Planeación y da un nuevo nombre al Plan Global de Desarrollo, que hasta la fecha es conocido como Plan Nacional de Desarrollo.

En el siguiente periodo, el presidente Carlos Salinas hace una redefinición del proyecto administrativo del país, en donde el concepto de política y resolver demandas gubernamentales se convierte en un asunto especializado.

La administración del presidente Ernesto Zedillo se enfocó más a las cuestiones económicas del país, dejando un poco de lado el impulso que se dio en los sexenios anteriores a las reformas de la Administración Pública. Al final de su Administración presentó unas reformas que terminaron siendo puestas en práctica por el siguiente presidente.

El sexenio del presidente Vicente Fox Quesada se caracterizó por profundizar en el esfuerzo por avanzar en la transparencia del Gobierno. Es de vital importancia referir que hacia el término de su administración fueron creadas dos leyes que dieron el origen a la política federal de evaluación de México: la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley General de Desarrollo Social, integradas como instrumentos de gran valor para el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y políticas tales como el presupuesto mediante resultados, así como la evaluación de la política de Desarrollo Social, con la figura de la Contraloría Superior, encabezada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

En la Administración del presidente Felipe Calderón no se generó ninguna política de interés que le diera proyección a la oficina de Alto Gobierno.

En la Administración en la que nos encontramos en este momento, la del presidente Enrique Peña, la Secretaría de la Presidencia ocupa en el organigrama del Alto Gobierno

una función básica de organización pero no pasa por un desarrollo institucional pronunciado, aunque implica el reordenamiento de sus oficinas y de la red de jerarquías internas.

La Oficina de Alto Gobierno que se propone en este trabajo busca, otorgar prioridad a determinadas políticas públicas nacionales, mismas que han sido organizadas según la planeación de los seis años de cada gobierno, y mantener un seguimiento a otras políticas proyectadas a 20 años, esto es, asumir las políticas públicas del Estado.

Se trata de una organización administrativa gubernamental integrada, eficaz, con alta capacidad de respuesta, dando prioridad a determinadas políticas sociales en periodos de corto, mediano y largo plazo.

Un eficaz seguimiento en la implementación, desarrollo y evaluación de las políticas públicas por parte de una Oficina de Alto Gobierno se convertiría en uno de los pilares de la autoridad misma, ya que aseguraría el bienestar de la ciudadanía y fortalecería la credibilidad en los gobernantes.

Durante el proceso de investigación se encontró que en un punto de la historia existió una duplicidad y en ocasiones interferencia de funciones entre tres dependencias a cargo del Presidente de la República (La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Presidencia y la del Patrimonio Nacional), volviéndose en un principio muy eficaz para realizar las tareas de la administración pública federal en general, pero cuando no trabajaba en coordinación generaba serios problemas de entendimiento al resto de la administración pública.

De la misma forma se estudió el Informe de la Comisión de Administración Pública, en el cual se describía como la estructura y el funcionamiento de la Administración Pública no satisfacía las necesidades de la planeación integral. Por un lado, La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenía a su cargo la planeación del gasto público, por otro la Secretaría de la Presidencia tenía el gasto de las inversiones y la Secretaría de Patrimonio Nacional tenía a su cargo la programación y el control de las entidades paraestatales.

La propuesta de integrar las tres funciones en un solo responsable, además de evaluar los resultados de su gestión y la preparación de la cuenta pública, incorporó la información más integral y oportuna que permitió la revisión. Las reformas administrativas de fondo para el desarrollo del país siempre han contado con la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la propuesta de unificación no tendría la anuencia esperada por la Secretaría de Hacienda, de ahí se le cambia el nombre de Secretaría de Planeación y Presupuesto por el de Secretaría de la Presidencia.

Existen ciertas funciones en los Titulares del Poder Ejecutivo como la conducción de las iniciativas de las principales políticas en la administración, y la coordinación en la elaboración e implementación de las diferentes políticas públicas, ejercen la dirección, coordinación y supervisión de todos los servicios públicos y agencias gubernamentales, a las que les corresponde la ejecución directa de las políticas públicas.

De todo lo anterior, surgió la necesidad de contar con un observador analítico y crítico, aparentemente nuevo, denominado “Alto Gobierno” que tiene como propósito dotar al Jefe de Gobierno, de apoyos directos en la coordinación política y técnica de las acciones de gobierno, la planeación estratégica, la supervisión del rendimiento gubernamental, la búsqueda del consenso político con actores relevantes en la arena pública, así como la comunicación de las decisiones y los logros del gobierno.

Este nuevo observador, es importante visto desde el punto de vista en el que los Jefes de Gobierno se encuentran en una posición central y estratégica de la administración pública, en el conjunto de la estructura de los sistemas políticos, y les corresponde en gran medida diseñar, impulsar y dirigir las grandes intervenciones políticas y aplicarlas a las políticas públicas en situaciones concretas.

Del análisis de la literatura especializada en Alto Gobierno, generada por la OCDE, BID y CLAD, para conocer las diversas definiciones, y funciones, se puede concluir que existe una heterogeneidad de estructuras que brinda este apoyo al Jefe de Gobierno, las cuales son moldeadas por el propio sistema político e incluso por el estilo personal

de gobernar del propio presidente o Primer Ministro; según sea el sistema de gobierno. Pese a ello, existe una relativa homogeneidad en sus funciones clave.

Se hizo análisis desde el Centro de Gobierno, de propósitos, funciones y estructuras hasta llegar al Alto Gobierno en México; su coordinación de políticas públicas, se elaboró una propuesta de análisis para guiar la investigación mediante la evolución de la Oficina de la Presidencia y la importancia que tuvo en cuanto a la implementación de Políticas Públicas y modificaciones a la administración pública con algunos presidentes de la República.

La rápida modernización de estructuras e instituciones aunadas a las crisis económicas en México, han acentuado los cambios económicos y sociales en la estructura de una población heredada producto de su explosión demográfica potencializada en los años setenta.

Los grupos más vulnerables por el cambio y la crisis buscan refugios y formas de existencia que les permitan sobrevivir y crear condiciones para aprovechar productivamente el cambio. Estos grupos demandan el cumplimiento de los “derechos sociales del pueblo mexicano”, plasmados en la Constitución Política de 1917, así como nuevos y diversos bienes y servicios sociales vinculados a valores universales como son la equidad, la igualdad de oportunidades, la tolerancia y el reconocimiento. Por su parte, el Estado tiene obligaciones para que dichos derechos se cumplan.

A lo largo de la presente investigación se encontró que, como consecuencia de la existencia de problemas públicos complejos derivados de las políticas públicas en funcionamiento, se debía hacer una descripción cronológica, así como un diagnóstico lo más amplio posible de la estructura y funcionamiento del Alto Gobierno a través de las diferentes administraciones.

La idea original del trabajo preveía la creación de una Secretaría Particular en la Presidencia de la República con funciones de Alto Gobierno, pero al avanzar en la investigación se analizó con mayor rigor y detenimiento los aspectos que debían ser

contemplados para la creación de dicha oficina, tomando en consideración que fueran de trascendencia social, política, jurídica y sobre todo de mayor funcionalidad.

Aunque se modificó la propuesta inicial hasta quedar como se presenta en este trabajo, no se plantean cambios sustanciales en el diseño de políticas, de lo que equivaldría a construir un edificio sobre cimientos cuestionables. Lo que se propone es la creación de una Oficina de Alto Gobierno con mayor impacto estratégico, con mayor gobernabilidad, dependiente del Ejecutivo que se encargue de la evaluación de las políticas públicas existentes para que se les dé seguimiento a los programas principales.

La oficina que se propone no solo maneja prospectiva sino políticas nacionales, valores transversales, es una oficina de evaluación de las políticas públicas más importantes con sentido político y estratégico, que cuente con centros de asesoría política estratégica de largo plazo para el desarrollo del gobierno con un patrón de decisiones coherente, unificador, integrador; abarcando todos los niveles jerárquicos y con un propósito organizacional.

Esta oficina que se pretende crear no repetiría estructuras existentes, ya que sería una oficina de evaluación estratégica de política públicas, dependiente directamente del Ejecutivo, sin intermediación de ninguna oficina o Institución con arreglos a criterios de alta política, y política de alto impacto.

La visión de una estrategia general a las políticas más sensibles a cargo del Ejecutivo para dar opciones alternativas con análisis crítico continuamente nutriendo al gobernante con la información del estado actual de la política públicas estratégicas, esto daría más estabilidad al gobierno en cuanto a la información para que pueda ser utilizada lo que permitirá que la sociedad civil pueda ver los resultados obtenidos, y de esta forma legitimar al gobierno.

La mayoría de los gobiernos en el mundo tienen dos funciones básicas: primeramente, generar la certidumbre de que pueden gobernar remitiéndose a la definición de una agenda creíble y legitimada socialmente; y en segundo término, lograr generar resultados valiosos para la sociedad que sean vistos como un buen desempeño de su estrategia.

La planeación pública no es en este momento instrumento rector del desarrollo, porque las políticas públicas no tienen sustento de largo plazo y, sobre todo, porque la sociedad no se ve reflejada en la planeación del futuro del país, por lo que se carece de un verdadero modelo de desarrollo nacional.

La Oficina del Alto Gobierno requerirá conocer las tendencias de la opinión pública para incluirla en la formación de la agenda pública, de ahí la necesidad de una estructura especializada y del control de los órganos de fiscalización para establecer un nuevo modo de funcionamiento de la administración pública, que garantice la eficiencia y eficacia de los programas que dan solución a las demandas y necesidades de los gobernados.

La evaluación puede servir como un medio para medir o apreciar el desempeño de los instrumentos de las políticas, y también para fomentar el consenso entre los diferentes actores interesados. Esto mediante un proceso social de aprendizaje que comprenda la discusión de los criterios empleados para evaluar la efectividad de las medidas adoptadas. En este sentido la evaluación también es un instrumento de política que requiere un cambio en el comportamiento y las actitudes.

Sin embargo, de nada sirve que tengamos estupendos funcionarios aplicadores de políticas si carecemos de la suficiente visión para saber cuáles son los problemas prioritarios y estratégicos que hay que resolver y carezcamos de un análisis adecuado de las políticas sociales.

La OAG revisaría los resultados de las políticas estratégicas y prioritarias, con carácter preventivo y no correctivo, con la visión de dar resultados rápidos, contundentes y de impacto social, materializando el desarrollo sustentable basado en la calidad de vida de la población.

De ahí la propuesta de crear una OAG inmersa en un proceso de evaluación de políticas públicas generales, sectoriales y democráticas, con la participación de sectores abocados al proceso de evaluación, en donde se identificarían prioridades y señalarían programas específicos con una función de contraloría, con metodologías de evaluación que permitan

un redireccionamiento de las políticas para mejorar el desarrollo de las mismas en nuestro país.

No se trataría simplemente de crear un cuerpo administrativo más, sino de darle la relevancia necesaria y vinculación con otras instituciones gubernamentales como la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Entidades Fiscalizadoras Superiores Locales, secretarías de Estado responsables de los controles y auditoría internos, contralorías municipales y unidades de control interno de las entidades constitucionalmente independientes y El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, para mantener un intercambio de información de los resultados obtenidos de las diversas evaluaciones y poder determinar el destino de las políticas públicas evaluadas, para el buen ejercicio del gasto gubernamental con un sentido estratégico y político.

La Oficina de Alto Gobierno que se propone tendría como razón de ser un instrumento de orden y agilidad de los procesos de planeación nacional, arbitraje en las opiniones encontradas y coadyuvante en la aportación de un marco metodológico riguroso para la formulación, discusión, ejecución, revisión y evaluación de las políticas públicas derivadas de los ideales formados en el PND, basado en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y Evaluación.

Por lo que se concluye que pese a los avances observados en los últimos años en la organización y funcionamiento del Alto Gobierno, todavía resultan insuficientes para enfrentar favorablemente los complejos retos que impone la nueva realidad política y económica, que exige responder oportunamente a las necesidades y demandas de los ciudadanos, así como a los vertiginosos cambios en el entorno mundial.

En síntesis, existen en el largo y complejo desarrollo del Alto Gobierno de México aciertos y errores, que se constituyen en fórmulas de aprendizaje institucional para superar limitaciones y proponer las modificaciones que se requieren

Se presentan las conclusiones y hallazgo de las preguntas de investigación, planteadas en los siguientes términos: ¿Cómo aplica México sus políticas públicas?; ¿Qué evaluar

de las políticas públicas?; ¿Que elemento de juicio se utilizan para la formulación de la política o políticas pública en el Alto Gobierno?

Para responder a esas preguntas se creó la siguiente hipótesis: “En México no existe un órgano que otorgue un seguimiento o monitoreo puntual de las políticas públicas más importantes y más estratégicas del gobierno, por lo que se requiere diseñarlo o reestructurar la Oficina de la Presidencia de la República para fortalecer su actividad.

La creación de una Oficina de Alto Gobierno, dependiente del Ejecutivo Federal, concentraría toda la información derivada de las funciones de evaluación de los diversos órganos existentes encargados de la evaluación de las políticas públicas desde diferentes perspectivas, y su objetivo sería mantener la coherencia y la dirección política de la acción de gobierno y adaptarlas a los cambios del ámbito público”.

Para confirmarla se hizo el análisis y estudio de políticas públicas estratégicas que ha llevado a cabo la Oficina de la Presidencia de la Republica, aún y cuando no se encontró suficiente evidencia empírica para confirmar de manera contundente la hipótesis; debido a su complejidad para recomendar funcionales determinadas para pretender su aplicación inmediata, así como información factual limitada respecto de los efectos directos al incremento en el desempeño del gobierno en su conjunto a través de la ejecución del monitoreo de políticas públicas clave desde el Alto Gobierno.

En la actualidad la oficina de la presidencia no cuenta con un mecanismo específico, ni un área en particular, que haga un monitoreo continuo del cumplimiento de las políticas públicas estratégicas de la administración, se propone que asuma un papel más protagónico en este tema, que le permita al Ejecutivo Federal contar con información pertinente de manera oportuna respecto de los avances.

Aún y cuando la organización y funcionamiento de la Oficina de la Presidencia de la República es altamente contingente al contexto político del país, se considera viable que se le dote de técnicas administrativas que logren perdurar a través del tiempo.

La evaluación que la oficina realizaría sería preventiva y no correctiva, se tomaría como prioridad la evaluación estratégica, en términos de gobernabilidad y legitimidad, vinculada a la alta política de México, con el ánimo de determinar hasta qué grado las políticas públicas están funcionando, y hasta qué grado estas políticas no cumplen el objeto para el que fueron creadas.

Se trata de que el presidente cuente con un sistema propio de monitoreo de políticas públicas que le dure en el largo plazo, incentivando el cambio en el uso y la retroalimentación que de ella haga para el fortalecimiento en la toma de decisiones estratégicas.

Queda abierta la puerta para identificar y medir, mayor investigación científica y evidencia empírica para el monitoreo de las políticas públicas como instrumento de cambio en la sociedad, la propuesta hecha en la presente investigación es solo como una forma de mejorar la administración pública federal.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Legislación

Constitución de los Estados Unidos de América.

Diario Oficial de la Federación, 17 de Septiembre de 1787.

Constitución expedida mediante decreto del 5 de febrero de 1917.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2016.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de mayo de 2001.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de mayo de 2007.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Diario Oficial de la Federación, México, 20 de mayo de 2012.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación (abrogada, DOF 29-12-2000).

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Diario Oficial de la Federación, México, 13 de marzo de 2002; 18 de diciembre 2005; 19 de julio de 2017.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 29 de diciembre de 1976.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 8 de diciembre de 1978.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 19 de diciembre de 2016.

Ley de Secretarías de Estado, Diario Oficial de la Federación, México, 31 diciembre de 1917.

Ley sobre Planeación General de la República, Diario Oficial de la Federación, 12 de julio de 1930.

Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Ejecutivo Federal, Diario Oficial de la Federación, México, 6 de abril de 1934.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1935.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1936.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de junio de 1937.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de diciembre de 1939.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Diario Oficial de la Federación, México, 13 de diciembre de 1946.

Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, Diario Oficial de la Federación, México, 24 de diciembre de 1958.

Ley de Planeación, Diario Oficial de la Federación, México, 5 de enero de 1983.

Ley de Planeación, Diario Oficial de la Federación, México, 6 de mayo de 2015.

Ley General de Desarrollo Social, Diario Oficial de la Federación, México, 7 de noviembre de 2013.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Diario Oficial de la Federación, México, 11 de agosto de 2014.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, Diario Oficial de la Federación, México, 11 de junio de 2002; 18 de diciembre de 2015; Ley abrogada el 9 de mayo de 2016.

Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación, Diario Oficial de la Federación, México, 1° de marzo de 1926.

Reglamentos

Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República, Diario Oficial de la Federación, México, 2 de abril de 2013

Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, Diario Oficial de la Federación, México, 29 de abril de 2013. Última reforma Diario Oficial de la Federación, México, 27 de abril de 2016.

Diario de Debates

Diario 33, 1 de diciembre de 1946, XL Legislatura, exposición de motivos, presentado por el presidente Miguel Alemán.

Diarios Oficiales de la Federación

Diario Oficial de la Federación, México, 8 de noviembre de 1821, primera designación que se hace de la Secretaría.

Diario Oficial de la Federación, México, 23 de febrero de 1861, designación de la Estructura Orgánica de la Administración Pública.

Diario Oficial de la Federación, México, 6 de abril de 1861, modificación a la Estructura Orgánica de la Administración Pública.

Diario Oficial de la Federación, México, 12 de junio de 1861, modificación a la Estructura Orgánica de la Administración Pública.

Diario Oficial de la Federación, México, 13 de mayo de 1891, modificación a la Estructura Orgánica de la Administración Pública.

Diario Oficial de la Federación, México, 19 de enero de 1914, modificación a la Estructura Orgánica de la Administración Pública.

Diario Oficial de la Federación, México, 6 de abril de 1917, modificación a la Estructura Orgánica de la Administración Pública.

Diario Oficial de la Federación, México, 1 de diciembre de 1917, modificación a la Estructura Orgánica de la Administración Pública.

Diario Oficial de la Federación, México, enero de 1921, modificación a la Estructura Orgánica de la Administración Pública.

Diario Oficial de la Federación, México, 3 de octubre de 1921, modificación a la Estructura Orgánica de la Administración Pública.

Diario Oficial de la Federación, México, 22 de enero de 1925.

Diario Oficial de la Federación, México, 1 de agosto de 1925, expedición la Ley de Pensiones Civiles del Retiro.

Diario Oficial de la Federación, México, 1 de marzo de 1926. Se adicionó el artículo 13 de la Ley del 25 de diciembre de 1917, promovida por el Presidente Carranza, en la que se decretaba la Ley Orgánica del Departamento de Contraloría de la Federación el 1 de marzo de 1926.

Diario Oficial de la Federación, México, 20 de agosto de 1928. Se promueven reformas al artículo 73 de la Constitución, facultándolo para legislar en todo lo referente al Distrito Federal.

Diario Oficial de la Federación, México, 12 de julio de 1930. Se aprueba la primera Ley sobre Planeación General de la República.

Diario Oficial de la Federación, México, 26 de julio de 1929. Se publica la Ley Orgánica.

Diario Oficial de la Federación, México, 7 de octubre de 1929. Se publica la Ley Orgánica del Ministerio Público del Distrito y Territorios Federales.

Diario Oficial de la Federación, México, 18 de diciembre de 1931. Se crea la Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo Federal.

Diario Oficial de la Federación, México, 12 y 15 de diciembre de 1932. Se crea el Departamento del Trabajo con atribuciones político administrativas.

Diario Oficial de la Federación, México, 17 de enero de 1934. Se crea el Departamento Agrario, con funciones político administrativas.

Diario Oficial de la Federación, México, 12 de abril de 1934. Se publicó el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil de Carrera.

Diario Oficial de la Federación, México, 13 de diciembre de 1934, reforma educativa y reformas a los artículos 3 y 73 de la Constitución.

Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1935. Se crea la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado

Diario Oficial de la Federación, México, 30 de junio de 1937. Se modifica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, y se crea el Departamento de Asistencia Social Infantil.

Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1935, 30 de junio de 1937, 31 de diciembre de 1937, 30 de diciembre de 1939. Se hacen modificaciones a la estructura Orgánica de la Administración Pública.

Diario Oficial de la Federación, México, 13 de julio de 1939. Se crearon diversas Juntas y Cones Intersecretariales. Se crea una Comisión Intersecretarial.

Diario Oficial de la Federación, México, 13 de julio de 1939, Junta de Administración y Vigilancia de la Propiedad Extranjera.

Diario Oficial de la Federación, México, 9 de julio 1939, Comisión Federal de Planeación Económica, como Organismo Consultivo de la Secretaría de Economía Nacional.

Diario Oficial de la Federación, México, 31 de agosto de 1939, Defensa Civil, mecanismo que dependía directamente de la Presidencia de la República.

Diario Oficial de la Federación, México, 23 de septiembre de 1939, Consejo Supremo de la Defensa Nacional.

Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1940, 18 de octubre de 1943. Se hacen modificaciones a la estructura Orgánica de la Administración Pública.

Diario Oficial de la Federación, México, 18 de octubre de 1943. En esta publicación aparece la fusión de la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad, para crear la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

Diario Oficial de la Federación, México, 2 de enero de 1946, Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Diario Oficial de la Federación, México, 3 de diciembre de 1946. Se crea la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado

Diario Oficial de la Federación, México, 7 de diciembre de 1946 y 16 de abril de 1947. Se publica la Estructura Orgánica de la Administración Pública.

Diario Oficial de la Federación, México, 7 de diciembre de 1946. Se crea una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Diario Oficial de la Federación, México, 13 de diciembre de 1946. Promulgación de la Ley de Secretaría y Departamento de Estado.

Diario Oficial de la Federación, México, 13 de diciembre de 1946. Promulgación del Reglamento de la Ley de Secretaría y Departamento de Estado.

Diario Oficial de la Federación, México, 16 de diciembre de 1946. Se hizo una reforma al artículo 3° de la Constitución, el cual había sido modificado seis años antes y en ésta última modificación se le quita en la redacción la orientación socialista que se había aprobado en 1934.

Diario Oficial de la Federación, México, 16 de abril de 1947. Se expide un decreto para que se establezca el Departamento de la Industria Militar

Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 1947.

Diario Oficial de la Federación, México, 23 de diciembre de 1958, estructura orgánica de la Administración Pública Centralizada.

Diario Oficial de la Federación, México, 24 de diciembre de 1958.

Diario Oficial de la Federación, México, 24 de diciembre de 1958. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Diario Oficial de la Federación, México, 2 de agosto de 1961.

Diario Oficial de la Federación, México, 2 de agosto de 1961.

Diario Oficial de la Federación, México, 2 de marzo de 1962.

Diario Oficial de la Federación, México, 4 de enero 1982. Decreto que reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Diario Oficial de la Federación, México, 4 de enero 1982.

Diario Oficial de la Federación, México, 3 de febrero de 1983.

Diario Oficial de la Federación, México, 5 de enero de 1983.

Diario Oficial de la Federación, México, 19 de enero de 1983. Acuerdo por el que se crea la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República.

Diario Oficial de la Federación, México, 20 de abril de 1983. Acuerdo que deroga el Acuerdo Presidencial por el que se creó la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

Diario Oficial de la Federación, México, 14 de mayo de 1986. Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Diario Oficial de la Federación, México, 1 de junio de 1977. Acuerdo que crea la Dirección General de Información y Relaciones Públicas.

Diario Oficial de la Federación, México, 21 de octubre de 1977. Acuerdo por el que se constituye la coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación, adscrita al Presidente de la República, como unidad de asesoría, apoyo técnico y coordinación.

Diario Oficial de la Federación, México, 18 de mayo de 1979. Acuerdo que crea la Coordinación de Proyectos de Desarrollo adscrita directamente al Presidente de la República como unidad de asesoría y apoyo técnico.

Diario Oficial de la Federación, México, 29 de agosto de 1979. Acuerdo que crea de forma permanente la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento para el despacho de asuntos en materia de gasto público y su financiamiento, así como los programas correspondientes de la competencia de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público.

Diario Oficial de la Federación, México, 10 de febrero de 1982, modificaciones a la Ley Orgánica para eliminar la Secretaría de Programación y Presupuesto, fusionando sus atribuciones con las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Diario Oficial de la Federación, México, 22 de abril de 1982.

Diario Oficial de la Federación, México, 21 de junio de 1982. Acuerdo por el cual la Dirección General de Información y Relaciones Públicas cambiaría su nombre por el de Coordinación General de Comunicación Social.

Diario Oficial de la Federación, México, 29 de diciembre de 1982. Nueva estructura de la Administración Pública federal, con base en la ley Orgánica de la Administración Pública.

Diario Oficial de la Federación, México, 19 de enero de 1983. Acuerdo que crea dos unidades de apoyo a la Presidencia de la República.

Diario Oficial de la Federación, México, 19 de enero de 1983. Acuerdo que deroga seis unidades de la Presidencia de la República.

Diario Oficial de la Federación, México, 19 de enero de 1983. Acuerdo por el que se crea la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República.

Diario Oficial de la Federación, México, 28 de diciembre de 1984, Estructura Orgánica de la Administración Pública.

Diario Oficial de la Federación, México, 7 de diciembre de 1988. Acuerdo que crea la Coordinación de la Presidencia de la República y deroga la Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes y el Comité de Asesores económicos de la Presidencia de la República.

Diario Oficial de la Federación, México, 24 de enero de 1989. Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo de Ciencias como unidad de asesoría y apoyo técnico del Ejecutivo Federal.

Diario Oficial de la Federación, México, 28 de febrero de 1989.

Diario Oficial de la Federación, México, 26 de abril de 1994. Acuerdo por el que se crea la Coordinación de Seguridad Pública de la Nación.

Diario oficial de la Federación, México, 28 de diciembre de 1994, reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Diario Oficial de la Federación, México, 8 de mayo de 1996. Acuerdo que establece las facultades de la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República.

Diario Oficial de la Federación, México, 19 de diciembre de 1997. Acuerdo por el que se reestructuran los gabinetes especializados del Ejecutivo Federal y se Abroga el que creó la oficina de la Presidencia de la República.

Diario Oficial de la Federación, México, 30 noviembre de 2000. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca.

Diario Oficial de la Federación, México, 1 de diciembre de 2000.

Diario Oficial de la Federación, México, 4 de diciembre de 2000. Acuerdo mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.

Diario Oficial de la Federación, México, 13 de diciembre de 2000. Acuerdo por el que se reforman los artículos 2 y 5 del diverso mediante el cual se crea la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, publicado el 4 de diciembre de 2000.

Diario Oficial de la Federación, México, 4 de enero de 2001. Acuerdo por el que se crean las Coordinaciones Generales de Comunicación Social y de Opinión Pública e Imagen de la Presidencia de la República:

Diario Oficial de la Federación, México, 4 de enero de 2001. Acuerdo por el que se reforma la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia de la República y se abroga el diverso por el que se crean las Coordinaciones Generales de Comunicación Social y de Opinión Pública e Imagen, ambas de la Presidencia de la República publicado el 4 de enero de 2001.

Diario Oficial de la Federación, México, 8 de enero de 2002. Acuerdo por el que se reestructura el área de comunicación de la Presidencia de la República.

Diario Oficial de la Federación, México, 10 de abril de 2003. Se cambió de nombre de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo por el de Secretaría de la Función Pública, como consecuencia de la creación del Servicio Profesional de carrera.

Diario Oficial de la Federación, México, 1 de agosto de 2003. Acuerdo que establece las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República.

Diario Oficial de la Federación, México, 13 de agosto de 2003. Acuerdo por el que se establecen las facultades de la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía de la Presidencia de la República, y se establece la Red Federal de servicio a la Ciudadanía.

Diario Oficial de la Federación, México, 13 de diciembre de 2004. Acuerdo por el que se establecen las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República.

Diario Oficial de la Federación, México, 31 de enero 2005. Decreto por el que se expide la Ley de Seguridad Nacional y se reforma el artículo 50 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Diario Oficial de la Federación, México, 8 de marzo de 2010. Reglamento del Estado Mayor Presidencial. Diario Oficial de la Federación.

Diario Oficial de la Federación, México, 2 de enero de 2013.

Diario Oficial de la Federación, México, 1 de abril de 2013.

Diario Oficial de la Federación, México, 2 de abril de 2013. Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República. Programa para un Gobierno Cercano y Moderno, Gobierno de la República, septiembre de 2013.

Diario Oficial de la Federación, México, 12 de noviembre de 2012. Reformas y adiciones a la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Diario Oficial de la Federación, México, 1 de agosto de 2013, Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Diario Oficial de la Federación, México, 22 de noviembre 2013. Decreto por el que se adiciona el artículo 4 bis al Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República.

Diario Oficial de la Federación, México, 31 octubre de 2014. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2000). "Estudio introductorio", en L. F. Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva Luis. (S.D.). *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

Aguilera Hintelholher, Rina M. (2012). *Naturaleza de lo político en la administración pública moderna*, Instituto Nacional de Administración Pública, (INAP), México.

Almada, Carlos F. (1982). *La administración pública estatal en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Alonso Reyes, María del Pilar (2012). *Políticas públicas de pensiones en México para las personas sin capacidad de ahorro*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

Baradach, Eugene (1998). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, CIDE, México.

Bobbio, Norberto (1995). El futuro de la democracia, Plaza y Janés editores, Barcelona.

Bastien, J. (2009). "Goal ambiguity and informal discretion in the implementation of public policies: the case of spanish immigration policy", en *International Review of Administrative Sciences*.

Cardoso Brum, Myriam Irma (2006). La evaluación de políticas y programas públicos, el caso de los programas de desarrollo social en México, Porrúa, México.

Carpizo, Jorge (1998). *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI editores, México.

Carpizo, Jorge; Perla Gómez Gallardo y Ernesto Villanueva (2009). *Moral pública y libertad de expresión*, UNAM, México.

Carrillo Castro, Alejandro y Sergio García Ramírez (1983). *Las empresas públicas en México*, con prólogo de Francisco Labastida Ochoa, editorial Miguel Ángel Porrúa, México.

Carrillo Castro Alejandro (2012). *200 años de administración pública en México, Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada*, tomos II, volumen I, INAP, México.

Carrillo Castro Alejandro (2012). *200 años de administración pública en México, Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada*, tomos II, volumen 2, Anexos, INAP, México.

Carrillo Castro, A. México y la Constitución de 1917, Instituto de Investigaciones Jurídicas- UNAM, México, 2016.

Castelazo, José R. Administración pública, una visión de Estado, INAP, México, 2007.

Cunill Grau, Nuria y Sonia Ospina Bozzi (2008). Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: Informe comparativo de 12 países, CLAD, Venezuela.

Cunill Grau, Nuria y Julio César Fernández Toro (2011). *Fortalecimiento del Alto Gobierno. Aproximaciones conceptuales*, CLAD, Caracas, Venezuela.

Cunill Grau, Nuria (2014). Fortalecimiento del Alto Gobierno para el diseño, conducción y evaluación de políticas públicas. Informe comparativo: Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Portugal, República Dominicana y Uruguay, CLAD, Venezuela.

Dah, Robert (1989). *La poliarquía*, Tecnos, Madrid.

Deadlock (2008), A Political Economy Perspective on the Massachusetts Health Policy Reform Experience, Policy and the Kingdom model.

Diccionario de la Lengua Española (2010), Real Academia de la Lengua, 22ª Edición, Madrid.

Dror, Yehezkel (1990). *Enfrentando el futuro*, Fondo de Cultura Económica, México.

Duran, P. (1999), "Penser l'action publique", en *Droit et Société*, vol. 27, París.

Eugene, Bardach (2008). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, Porrúa y CIDE, México.

González Ortiz, Beaugerard (1988). "El concepto de política pública en la administración pública norteamericana", en la *Revista de Administración Pública*, San Juan, Puerto Rico.

James, S. y M. Ben-Gera (2004). A Comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries. OCDE, París.

Laswell, Harold D. (1951). "La orientación hacia las políticas", en Aguilar, L. (ed.), *El estudio de las políticas públicas (2000)*, Porrúa, México.

Leyte Arturo, (1998). *Las épocas de Schelling*, Akal & Hipecu, Madrid.

Limdbloom, Charles E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*, traducido al español por Eduardo Zapico Goñi, Ministerio para las Administraciones Públicas de Madrid, colección estudios, México, Miguel Ángel Porrúa.

López Álvarez, Francisco (1986). *La administración pública y la vida económica en México*, México, Porrúa.

López Portillo, José (1988). *Mis tiempos*, Fernández Editores, México.

Lynn, Naomi B. y Aaron Wildavsky (1999), *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, México. FCE.

Martinelli, José María (2002). *Políticas públicas en el nuevo sexenio*, Plaza y Valdés, México.

Meyer, Lorenzo (2000). "La institucionalización del nuevo régimen" en El Colegio de México. *Historia general de México*, versión 2000, Fondo de Cultura Económica.

Mijares Palencia, José (1976). *El gobierno mexicano, su organización y funcionamiento*. Colección fuentes para el estudio de la administración pública. Secretaría de la Presidencia, México.

Morris, Stephen (1992). *Corrupción y política en México contemporáneo*, Siglo XXI, México.

Monnier, E. (1995). *Evaluación de la acción de los poderes públicos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas*. FLACSO/Miño y Dávila, México.

Perry, Ch. (1998). Processes of a case study methodology for postgraduate research in marketing, *European Journal of Marketing*, 32 (9/10): 785-802.

Pichardo Pagaza, Ignacio (1984). *Introducción a la administración pública de México*, INAP, México.

Quijano Torres, Manuel (2012). *200 años de Administración Pública en México, Los Gabinetes en México (1821-2012*, tomo III, INAP, México.

Reyes Alonso, María del Pilar (2012). *Políticas públicas de pensiones en México para las personas sin capacidad de ahorro*, INAP, México.

Rives Sánchez, Roberto (2010). “La administración pública en el periodo 1953-1970”, en *200 años de la Administración Pública en México*. Ricardo Uvalle Berrones, (coord.), UNAM-FP, México.

Rodríguez Mondragón, R. (2004). “El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional”, en M. Carbonell y Pedroza de la Llave, *Elementos de técnica legislativa*, Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Salazar Vargas, Carlos (2009). *Políticas públicas*, editorial de la Cámara de Diputados, México.

Salcedo, Roberto (2011). *Evaluación de políticas públicas*, Biblioteca básica de administración pública, México.

Sánchez González, José Juan (2010). *Pensadores administrativos clásicos*, INAP, México.

Sánchez González, José Juan (noviembre de 2010). *El Alto Gobierno en México: Una reforma administrativa pendiente para fortalecer las políticas públicas nacionales*; en XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Sto. Domingo, Rep. Dominicana.

Sánchez González, José Juan (2010). “La administración pública en la dictadura porfirista, 1878-1919”, en Ricardo Uvalle Berrones (coord.). *200 años de Administración Pública en México*, UNAM-SFP, México.

Sánchez Velazco, Ernesto y Pablo Coss Flores (2013). El funcionamiento del Alto Gobierno en México. Fortalecimiento del Alto Gobierno para el diseño, conducción y evaluación de Políticas públicas, CLAD, Venezuela.

Sojo Garza-Aldape, Eduardo (2010). De la alternancia al desarrollo. Políticas públicas del Gobierno del Cambio, Fondo de Cultura Económica, México.

Sojo Garza-Aldape, Eduardo (2011). *Políticas públicas en democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.

Uvalle, Ricardo (2007). *Perspectiva de la administración pública contemporánea*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.

Villagorda Lozano, José Manuel (1981). “Evolución histórica de los aspectos jurídicos de la planeación en México”, Secretaría de Programación y Presupuesto, Porrúa, México.

Wayne, Parsons (2007). Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, FLACSO, Argentina.

Hemerografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2007). El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la Gobernanza, Revista del CLAD, Reforma y Democracia, Venezuela.

Alessandro Martín, Mariano Lafuente y Ray Shotak (2014). Liderazgo desde el Centro: El modelo de gestión del estado de Parambuco (Brasil). Nota Técnica No. IDB-TN-638.

Barba, B. (2010). “Entre maestros: Reforma de la formación docente en Aguascalientes. Un análisis de su implementación”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, México.

Bastien, J. (2009). “Goal ambiguity and informal discretion in the implementation of public policies: the case of spanish immigration policy”, en *International Review of Administrative Sciences*.

Bonnin, Charles Jean (1983), “Principios de la Administración Pública”, en *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México.

Carrillo Castro, Alejandro (2001). “Génesis y evolución de la administración pública en México”, revista especial INAP, Michoacán, México.

Castillo Santiago, J. (Julio-diciembre de 1999). “El poder Legislativo: de la hegemonía al pluralismo”, en *Diálogo y Debate Revista Reconstitución de Instituciones*, núm. 9, México.

De la Fuente Alessandro, Mariano y Carlos Sentido (2014). “Fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe”, estudio realizado por el BID, nota técnica IDB-TN-591.

Guerrero, Omar (1991) “Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria”, en revista *Administración y Desarrollo*, núm. 29, Bogotá Colombia.

Martínez Carazo, Piedad Cristina (2006). “El método de estudio de caso, estrategia metodológica de la investigación científica”, en revista *Pensamiento y Gestión*, núm. 20, Universidad del Norte, Colombia.

O’Donnell, Guillermo (1998). “Accountability Horizontal”, en *Política, revista de estudios sobre el Estado y la Sociedad*, Paidós, Buenos Aires, Argentina.

Primer Foro Internacional sobre Fiscalización Superior, Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, 21 de octubre de 1999. Versión estenográfica, México.

Rodríguez Mondragón, R. (2004). “El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional”, en M. Carbonell y S. T. Pedroza de la Llave, *Elementos de Técnica Legislativa*, México, Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México.

Sánchez González, José Juan (abril 2009). “La administración pública de Vicente Fox: del modelo estratégico de innovación gubernamental a la agenda del buen gobierno”, en revista *Espacios públicos*, vol. 12, núm. 24, UAEM, México.

Sánchez González, José Juan (septiembre-diciembre 2011). “El Alto Gobierno en México: una reforma administrativa pendiente para fortalecer las políticas públicas nacionales”, en *Revista de Administración Pública (RAP)*. vol. XLV, núm. 3. Nuevas Visiones del Servicio Público, INAP, México.

Sánchez Gonzáles, José Juan (2013). Introducción a la administración pública, primera sesión del doctorado en administración pública, INAP, México.

Uvalle, Ricardo (2011). “Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática”, en la revista del CLAD *Reformas y Democracia*, núm. 50, Caracas, Venezuela.

Valdés Zurita, L. (1995). “El sistema de partidos en México: las dimensiones de la competitividad electoral”, en Revista *POLIS* 95, año. 3, núm. 5, UNAM, México.

Tesis

Avilés Sotomator, Alberto Tonathiu (2016). El monitoreo de políticas públicas desde el Alto Gobierno: el caso de la Oficina de la Presidencia de México (2000-2018), INAP, México.

Flores Mariscal, Juan Roberto Joel. El poder dentro del poder. Trayectoria del staff del Presidente de la República en el marco de la Administración Pública mexicana. Una primera aproximación. Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública. UNAM, México, 2006, p.101.

Pérez Rodríguez, Adán (2016). Diseño parlamentario de políticas públicas, UNAM.

Ponencias

Carrillo Castro, Alejandro. *Génesis y Evolución de la Administración Pública en México*, Conferencia Magistral, México, 2001, Instituto de Administración Pública de Michoacán (IAPM).

Discurso de toma de protesta de Enrique Peña Nieto como Presidente de México, Palacio Nacional, 1 de diciembre de 2012.

Primer Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2013). Resumen Ejecutivo, México.

Simposio Iberoamericano celebrado en marzo de 2009 en República Dominicana.

Sánchez González, José Juan. Conferencia *Implicaciones de la administración pública por el Pacto por México: los nuevos órganos reguladores*, en el Coloquio de Investigación Pacto por México: Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014, UNAM, México, octubre de 2014.

Fuentes electrónicas

Alston, Lee J., Marcus André Melo, Bernardo Mueller y Carlos Pereira (2006),

Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil, Documento de trabajo núm. R-509, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=R-509.

Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C. El Fortalecimiento del Centro de Gobierno en América Latina, (Brasil) (2014) BID. Washington, D.C.

Calderón, Felipe, Presidencia de la República, disponible en: <http://calderon.presidencia.gob.mx/el-blog/mexico-protege-a-los-mas-vulnerables-resultados-de-oportunidades/>

Cómo se mide la pobreza en México, www.coneval.gob.mx http://www.coneval.gob.mx/Informes/Med_Pobreza/Como_se_mide_la_pobreza_en%20Mexico.pdf

Discusión de la Iniciativa propuesta de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado: <http://cronica.diputado.gob.mx/>

Informe sobre la Administración Pública Federal, facsímil del original publicado por la Comisión de Administración Pública: <http://www.inap.mx/portal/images/RAP/65%20informe%20sobre%201a%20reforma%20de%201a%20administracion%20publica%20me.pdf>.

Diario Oficial de la Federación 2013, *Gobierno Cercano y Moderno*. Obtenido de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312419&fecha=30/08/2013, el día 28-11-13.

Digital Technologies for Democratic Governance in Latin America. (<http://innova.fox.presidencia.gob.mx/funcionarios/formación/archivos/teleconferencia01/apbg.pdf>).

Morín, Edgar (2014) *¿Qué es transdisciplinariedad?*, descrito en: <http://www.edgarmorin.org/que-es-transdisciplinariedad.html>.

Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, Agenda Presidencial de Buen Gobierno, p. 1. <http://roa.uveg.edu.mx/repositorio/postgrado2015/50/AgendaPresidencialdelBuenGobierno.pdf>

Ordóñez Barba, Gerardo (2012). *El régimen de bienestar en los gobiernos de la alternancia en México*. Polis, 8, (pp.213-240). Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script>.

Peña Nieto, Enrique, Segundo Informe de Gobierno 2013-2014, Presidencia de la República. <http://www.presidencia.gob.mx/segundoinforme/>

Pressman, J. L. y Wildavsky, A. [1973] (1998), *Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C./Fondo de Cultura Económica. www.presidencia.gob.mx<http://www.clad.org/documentos/otros-documentos/relatoria-NC.pdf>.

OCDE, *La formulación de políticas en la OCDE: ideas para América Latina*, Gobierno de España, Ministerio de Economía y Hacienda Banco Mundial 2011. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/OECD_IDEAS_spanish.pdf?cid=EXT_BoletinES_W_EXT. Fortalecimiento del Alto Gobierno para el Diseño, Conducción y Evaluación de Políticas públicas, proyecto del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo).

Índice de Diagramas.

Diagrama 1 Proceso de puesta en marcha de un programa.....	1.
Diagrama 2 Evolución de la administración pública.....	3.
Diagrama 3 Justificación de la evaluación de políticas públicas.....	4.
Diagrama 4 Formulación de políticas públicas en el Modelo de Política Racional.....	26.
Diagrama 5 Formulación de política pública en el modelo de política organizacional.	27.
Diagrama 6 Formulación de políticas públicas en el Modelo de Política Burocrática.	28.
Diagrama 7 Los círculos concéntricos del Centro de Gobierno.....	47.
Diagrama 8 Diagrama de Ubicación de la Oficina del Alto Gobierno.....	164.
Diagrama 9 Propuesta de estructura de oficina de Alto Gobierno.....	165.
Diagrama 10 Operatividad de la Oficina de Alto Gobierno.....	166.
Diagrama 11 Los círculos concéntricos del Centro de Gobierno.....	167.

Índice de Cuadros

Cuadro 1 Propuesta de Yehezkel Dror para reformar el “Cerebro Central del Gobierno” en México.....	6.
Cuadro 2 En dichos gabinetes participarían las secretarías que a continuación se enuncian.....	114.
Cuadro 3 Indicadores y avances de la estrategia transversal de las metas nacionales del presidente Enrique Peña Nieto.....	117.
Cuadro 4 el ciclo de las Políticas Públicas.....	156.

ANEXOS	199.
---------------	------

Adolfo López Mateos 1958-1964	Guastavo Díaz Ordaz 1964-1970	Luis Echeverría Álvarez 1970-1976	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 Quezada 2000-2006	Felipe Calderón Hinojosa 2006-2012	Enrique Peña Nieto 2012-2018	POLÍTICA POR SECRETARÍA	SECRETARÍAS ACTUALES DEL GABINETE	EVOLUCIÓN DE SECRETARÍAS
SEGOB	SEGOB	SEGOB	SEGOB	SEGOB	SEGOB	SEGOB	SEGOB	SEGOB	SEGOB	Política Interior de seguridad pública, política criminal, protección civil, migración, población y comunicación social del Gobierno Federal.	SEGOB. Secretaría de Gobernación. A partir de 1911.	
SRE	SRE	SRE	SRE	SRE	SRE	SRE	SRE	SRE	SRE	Política exterior.	SRE. Secretaría de Relaciones Exteriores. A partir de 1911.	
SEDEF	SEDEF	SEDEF	SEDEF	SEDEF	SEDEF	SEDEF	SEDEF	SEDEF	SEDEF	Política de defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; garantizar la seguridad interior.	SEDEF. Secretaría de la Defensa Nacional. Desde 1937.	
SEMAR	SEMAR	SEMAR	SEMAR	SEMAR	SEMAR	SEMAR	SEMAR	SEMAR	SEMAR	Política de proteger los recursos marítimos, fluviales y lacustres nacionales, así como participar en toda actividad relacionada con el desarrollo marítimo nacional.	SEMAR. Secretaría de Marina. A partir de 1940.	
SHCP	SHCP	SHCP	SHCP	SHCP	SPP+SHCP+SHOP	SHCP	SHCP	SHCP	SHCP	Política de Planeación de desarrollo y elaboración del PND.	SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. A partir D.O.F. 1917.	
Sra. P.	Sra. P.	Sra. P.	SPP	SPP				JOP	JOP	Apoyo para el cumplimiento de sus tareas y para el seguimiento permanente de las Políticas Públicas y su evaluación periódica.	SPP. Secretaría de Programación y Presupuesto.	Sra. P. Secretaria de la Presidencia. SPP. Secretaria de Programación y Presupuesto JOP. Jefe de la Oficina de la Presidencia
SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	Política de industria, comercio exterior, interior, precios.	SE. Secretaría de Economía.	SE. Secretaria de Industria y Comercio. SE. Secretaria de Comercio SE. Secretaria de Comercio y Fomento Industrial
SOP	SOP	SOP	SAHOP	SEDUE	SEDUE+SEDESOL	SEDESOL	SEDESOL	SEDESOL	SEDESOL	Política de combate a la pobreza y de desarrollo, inclusión social.	SEDESOL. Secretaría de Desarrollo Social.	SOP. Secretaria de Obras Públicas SAHOP. Secretaria de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. SEDUE. Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología. SEDESOL. Secretaria de Desarrollo Social.
SCT	SCT	SCT	SCT	SCT	SCT	SCT	SCT	SCT	SCT	Política de desarrollo de transporte y comunicaciones, telecomunicaciones y radiodifusión del Gobierno Federal.	SCT. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	SCT. Secretaria de Comunicaciones y Transportes.
Depto. de Pesca	Depto. de Pesca	Depto. de Pesca	Depto. de Pesca. 29 diciembre de 1976. SP. D.O.F. 4 diciembre 1982	SP	SEMARNAP	SEMARNAT	SEMARNAT	SEMARNAT	SEMARNAT	Política nacional en materia de recursos naturales, ecología, saneamiento ambiental, agua, cambio climático.	SEMARNAT. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	Depto. Pesca. Departamento de Pesca SEMARNAT. Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. SP. Secretaria de Pesca.
SPN	SPN	SPN	SEPARIN	SEMIP	SEMIP	SE	SE	SENER	SENER	Política energética, de restitución de reservas de hidrocarburos.	SENER. Secretaría de Energía.	SPN. Secretaria de Patrimonio Nacional. SEPARIN. Secretaria de Patrimonio y Fomento Industrial SEMIP. Secretaria de Energía, Minas e Industria Paralela.
SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	SE	Política de desarrollo rural, asuntos internacionales, comercio exterior agropecuario.	SAGARPA. Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.	SE. Secretaria de Recursos Hidráulicos. SARH. Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos. SAGAR. Secretaria de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
SEP	SEP	SEP	SEP	SEP	SEP	SEP	SEP	SEP	SEP	Política de una educación de calidad en México.	SEP. Secretaría de Educación Pública. A partir de 1921.	
SSA	SSA	SSA	SSA	SSA	SS	SS	SS	SS	SS	Política nacional de asistencia social, servicios médicos y salubridad general.	SSA. Secretaria de Salud.	SSA. Secretaria de Salubridad y Asistencia. SS. Secretaria de Salud.
Depto. AAC	SAG	SRA	SRA	SRA	SRA	SRA	SRA	SRA	SEDATU	Política de regulación de tierras ejidales.	SEDATU. Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.	Depto. AAC. Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. SAG. Secretaria de Agricultura y Ganadería SRA. Secretaria de la Reforma Agraria.
STPS	STPS	STPS	STPS	STPS	STPS	STPS	STPS	STPS	STPS	Política de seguridad social de la Administración Pública Federal.	STPS. Secretaria del Trabajo y Previsión Social. A partir de 1940.	
				SECOGEF	SECOGEF	SECODAM	SECODAM+ SFP	SFP	SFP	Fortalecer el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental, a efecto de prevenir, detectar y disuadir actos de corrupción.	SFP. Secretaria de la Función Pública.	SECOGEF. Secretaria de la Contaduría General de la Federación SECODAM. Secretaria de la Contaduría y Desarrollo Administrativo. SEPARIN. Secretaria de Patrimonio y Fomento Industrial.
							SSP	SSP	SSP	Política de salvaguardar la seguridad interna de México.	SSP. Secretaria de Seguridad Pública.	SSP. Secretaria de Seguridad Pública.
Depto. T	Depto. T	SECTUR	SECTUR	SECTUR	SECTUR	SECTUR	SECTUR	SECTUR	SECTUR	Desarrollo de la actividad turística nacional.	SECTUR. Secretaria de Turismo.	Depto. T. Departamento de Turismo. SECTUR. Secretaria de Turismo.
									CULTURA	Política de difusión, fomento e incremento de la cultura.	CULTURA. Secretaria de Cultura.	CULTURA. Secretaria de Cultura.
						CJEF D.O.F. 15 MAY. 1986	CJEF	CJEF	CJEF	Revisión y validación de los instrumentos jurídicos que son sometidos a la consideración del presidente de la república, como pueden ser decretos, acuerdos, etc.	CJEF. Consejería Jurídica Ejecutiva Federal.	CJEF. Consejería Jurídica Ejecutiva Federal.
									CNS	Ve todo lo relacionado a seguridad y paz pública a nivel federal.	CNS. Comisión Nacional de Seguridad. A partir de 2013.	CNS. Comisión Nacional de Seguridad
PJDF	PJDF	PJDF	PJDF	PJDF	PJDF	PGR	PGR	PGR	PGR	Se encarga principalmente de investigar y perseguir los delitos del orden Federal.	PGR. Procuraduría General de la República.	PJDF. Procuraduría General de Justicia del Distrito y Territorios Federales.
DDF	DDF	DDF	DDF	DDF	DDF	DDF	DDF	DDF	DDF	Departamento creado para asumir el Gobierno del Distrito Federal y en especial su Departamento Central.	Ciudad de México	DDF. Departamento del Distrito Federal. Ciudad de México.
D.O.F. 24 de 58	D.O.F. 24 de 58	D.O.F. 31 de 74	D.O.F. 29 DIC 76	D.O.F. 29 de 82	D.O.F. 21 FEB 92	D.O.F. 28 de 94	D.O.F. 30 NOV 00	D.O.F. 21 ene 08	D.O.F. 30E 13			

EVOLUCIÓN DE LA OFICINA DE LA SECRETARÍA PARTICULAR





Diagrama con base en información publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de mayo de 1962, **2 de enero de 1963.



Diagrama con base en la información publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1 de enero de 1988, **16 de abril de 1988, ***17 de diciembre de 1988.

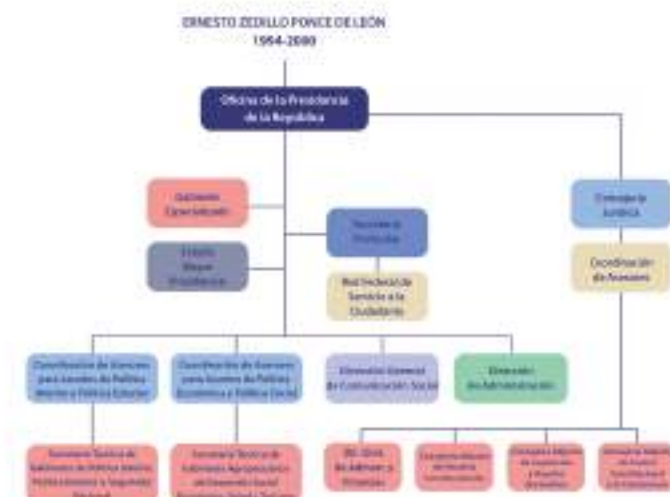


Diagrama con base en la información publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1 de mayo de 1994, **15 de mayo de 1994, ***15 de mayo de 1994 y ****15 de agosto de 1994, *****15 de agosto de 1994.



Diagrama con base en la información publicada en el Diario Oficial de la Federación del 13 de diciembre de 2000, **1 de agosto de 2001, ***1 de agosto de 2001, ****1 de agosto de 2001, *****1 de agosto de 2001.

