

Algunas notas en torno a la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976

ALEJANDRO CARRILLO CASTRO

Existen muchos y muy buenos análisis del contenido, estructura y finalidades de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.* Incluso, se han publicado diversos estudios sobre los cambios que ha sufrido desde su promulgación en 1976. No es intención del presente trabajo realizar una exégesis más ni tampoco responder a las diversas críticas que —como toda disposición innovadora— esta norma ha suscitado y seguirá provocando mientras tenga vigencia. Habiendo tenido el privilegio de ser testigo presencial de la elaboración y discusión de su iniciativa por parte del presidente electo José López Portillo y de sus principales colaboradores durante la etapa preparatoria de su período sexenal (1976-

1982), considero de mayor utilidad dejar testimonio de algunas de dichas discusiones y del propósito que el proyecto definitivo tenía al momento de ser enviado como iniciativa al Congreso de la Unión.

Sin dejar de reconocer que la iniciativa de ley, que fue remitida finalmente a la Cámara de Diputados el 10. de diciembre de 1976, se debe básicamente a la concepción y experiencia que en torno de la administración pública en México tenía quien la concibió y elaboró personalmente desde un principio —José López Portillo—, podría decirse que las razones y requerimientos que dieron lugar a la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) empezaron a gestarse en las postrimerías de la década de los veinte, cuando la revolución mexicana pasó de su etapa de definición del grupo triunfador de dicho movimiento a la de la creación de instituciones

* Véase por ejemplo a Ruiz Massieu, Francisco. *Nueva administración federal*, Ed. TECNOS, S.A.; y Pichardo Paganza, Ignacio, *Introducción a la administración pública en México*, Ed. INAP-CONACYT, México, 1985.

para la conformación de una nueva sociedad nacional.

Fue a partir de 1925 cuando empezaron a surgir las primeras entidades que finalmente quedaron englobadas en lo que ahora se denomina el ámbito "paraestatal" de la administración pública y que incluye a los organismos descentralizados, instituciones nacionales de crédito, empresas de participación estatal y a los fideicomisos públicos. Veintiún años transcurrieron desde su aparición hasta la creación de la primera norma que intentó su control generalizado a finales de 1946. Sin embargo, la doctrina reclamaba desde entonces que no era jurídicamente nítido apoyar la creación de dichas entidades "paraestatales" en una ley "para su control", en vez de hacerlo con base en un claro precepto constitucional y a una ley orgánica que lo reglamentara específicamente.

Recuerdo que, en sus clases de derecho administrativo, Andrés Serra Rojas insistía en este reclamo doctrinal con la esperanza de que alguna vez pudiese ser subsanado en el futuro, lo que afortunadamente alcanzó a ver en vida para su satisfacción como maestro de diversas generaciones de juristas mexicanos.

Otros dos importantes antecedentes del contenido de la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal lo constituyen, a mi entender, la creación del Departamento Administrativo del Presupuesto de la Federación en 1928, separándolo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público —reforma que nunca llegó a operar en la práctica, pues en el artículo primero transitorio de la ley orgánica que lo creaba se preveía su entrada en vigor en un plazo de cuatro años, lo que nunca ocurrió en la realidad—, así como la promulgación

de la primera Ley sobre Planeación General de la República de 1930, que tampoco llegó a tener plena vigencia en la práctica administrativa posterior a dicha fecha, debido entre otras razones a la renuncia del presidente Pascual Ortiz Rubio a los dos años de haber tomado posesión de su cargo.

No es el caso ampliar estas consideraciones preliminares, puesto que quienes tengan interés por conocerlas con mayor detalle pueden consultar el trabajo que en 1983 realizaron Sergio García Ramírez y el que esto escribe sobre la evolución de las entidades paraestatales bajo el título de "Las Empresas Públicas en México".* En ese ensayo propusimos como esquema para su estudio las siguientes tres etapas básicas: 1) De crecimiento coyuntural (1925-1946); 2) De establecimiento de los primeros mecanismos para su control (1947-1958); y 3) De creación de sistemas para su planeación y control generalizado (1959-1982).

Considero que, en alguna medida, este esquema continúa siendo útil para el análisis del desarrollo actual de la administración pública en nuestro país, si bien no es el único que puede emplearse para tal propósito.

Es con base en estas consideraciones que me atrevo a afirmar que la primera Ley Orgánica de la Administración Pública, promulgada el 31 de diciembre de 1976, empezó a gestarse al momento mismo en que surgieron las primeras "entidades paraestatales" en nuestro país (1925) y que su período de maduración

* García Ramírez, Sergio y Carrillo Castro, Alejandro. *Las empresas públicas en México*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1983.

—como necesidad y como idea— tomó impulso definitivo a partir de 1965 con la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) en la antigua Secretaría de la Presidencia.

La CAP se estableció con la intención precisa de realizar los estudios y propuestas para reformar la administración pública, a fin de adaptarla a las necesidades de desarrollo del país y apoyar el esfuerzo que habría de realizarse con miras a la planeación sistemática de dicho desarrollo, tareas —ambas— que la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado encomendaba a la Secretaría de la Presidencia, antecedente directo de la que hoy se conoce como de Programación y Presupuesto.

Desde un principio, la CAP (1965-1971) surgió con una marcada orientación al análisis jurídico del funcionamiento de la administración pública, entre otras cosas, debido a que su primer y único titular (José López Portillo) era responsable de la asesoría jurídica del Presidente de la República —primero en su calidad de jefe y director de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Presidencia y, posteriormente, como subsecretario de la Secretaría de la Presidencia, de la cual dependía la referida Unidad de Asuntos Jurídicos—. Por ello, cabría afirmar sin hipérbole, que quien, a finales de 1976, como titular del ejecutivo enviaría al Congreso de la Unión la iniciativa de la primera Ley Orgánica de la Administración Pública, había venido trabajando en su concepción y análisis detallado por más de diez años —cinco como presidente de la Comisión de Administración Pública y otros cinco como estudioso y apasionado del tema en su diversa condición de subsecretario del Patrimonio Nacional, director de la Comisión Federal de Electrici-

dad, secretario de Hacienda y Crédito Público y Presidente electo de México.

Nadie más convencido que el propio primer mandatario de México de la necesidad de contar con una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que incluyera las bases para la planeación y el control de las más de novecientas entidades paraestatales, que eran las que se tenían detectadas a finales de 1976, así como de la necesidad de disolver el nudo gordiano que existía desde la creación de las Secretarías de la Presidencia (originalmente de Planeación y Presupuesto) y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (posteriormente del Patrimonio Nacional), que junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y desde 1959, se disputaron por 18 años las funciones globales de planeación, presupuestación y control de la administración pública de México, constituyendo lo que el propio José López Portillo llegó a denominar el “triángulo de la eficiencia”, cuya falta de coordinación ocasionó tantos problemas al gobierno en los tres sexenios de su existencia (1958—1976).

Nadie como el nuevo Presidente de la República había vivido —y no “de oídas”, sino de manera directa— las disfunciones que en la práctica cotidiana generaba la existencia de dicho triángulo, en cuyos vértices había desempeñado cargos de alta responsabilidad —como director general y subsecretario en dos Secretarías (Patrimonio y de la Presidencia) y como titular de la tercera, la de Hacienda y Crédito Público—. Nadie había estudiado tan a fondo las razones de los fracasos de 1928, 1930, 1947 y 1958, ni había escuchado tantas explicaciones por parte de los protagonistas

de dichos sucesos como el anterior Presidente de la CAP, quien desde aquella responsabilidad ya había propuesto la necesidad de reformar la ley que daba base al funcionamiento de la administración pública.

Por eso fue que, pasadas las elecciones que habían de llevarlo a la condición de Presidente electo de México, José López Portillo se reunió de manera sistemática, por casi cinco meses, con quienes durante su mandato habrían de constituirse en algunos de sus más cercanos colaboradores. Entre ellos cabría destacar a quienes —como Carlos Vargas Galindo, Emilio Mújica, Julio Rodolfo Moctezuma, Carlos Teilo, Fernando Solana, Gustavo Carvajal y el que esto escribe— habíamos formado parte de la CAP cuando él la presidía.

Al Presidente electo le gustaba confrontar diferentes puntos de vista y el anteproyecto de reformas a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, cuya elaboración era responsabilidad del director del IEPES, Julio Rodolfo Moctezuma, había sido encargado por éste a Xavier Ponce de León, si bien de manera directa el propio López Portillo había instruido trabajar en otra versión del anteproyecto a su antiguo secretario técnico de la CAP y en ese entonces subdirector de Planeación del IEPES —quien esto escribe— con la indicación de elaborarlo conjuntamente con Fernando Solana en su calidad de experto en materia de reforma administrativa desde los tiempos de la CAP.

Ambos anteproyectos —el encargado a Ponce de León y el otro— debían ser discutidos con el asesor jurídico, desde 1965, del Presidente electo, don Carlos Vargas Galindo, y con el propio Julio Rodolfo Moctezuma,

quien, a su vez, trabajaba paralelamente en otros dos anteproyectos: una nueva Ley del Presupuesto y Gasto Público y otra para el Control de la Administración Pública Federal. Los tres anteproyectos constituirían la base jurídica de la importante reestructuración de la forma de operar de la administración pública, que se proponía llevar a cabo el futuro Presidente de México.

Los dos anteproyectos iniciales de la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, finalmente, se volvieron uno solo por instrucciones del director del IEPES. Cabe señalar que no hubo ninguna dificultad en trabajar bajo esta nueva indicación, puesto que Xavier Ponce de León y yo habíamos colaborado juntos por más de seis años; él había sido subdirector de Estudios Administrativos de la Presidencia cuando yo fungía como titular de dicha Dirección General, después había desempeñado el cargo de director administrativo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología cuando Gerardo Bueno, director general de este organismo de 1973 a 1976, invitó al autor de estas líneas a colaborar como secretario general en el propio Consejo.

De esta suerte, el grupo de trabajo se abocó a la preparación de dos alternativas, que el propio José López Portillo había indicado explorar:

a. Una ley de tipo muy general como la que a propuesta de Miguel Alemán estuvo en vigor de 1947 a 1958, que permitía hacer ajustes y modificaciones por la vía de un reglamento expedido por el propio Presidente de la

b. Una ley detallada como la que existía anteriormente a la que promovió Miguel Alemán

República;

y similar a la propuesta por Adolfo López Mateos, que sustituyó a la anterior desde 1959 y que continuaba vigente hasta ese momento. Dentro de esta segunda alternativa cabían, a su vez, dos opciones:

1. Una reforma radical que contemplara la reducción del número de dependencias directas del ejecutivo, de 18 a 7; o bien

2. Una reforma que, incluyendo los principales aspectos que López Portillo deseaba introducir —como la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto y las bases de operación del ámbito paraestatal— respetara lo más posible la estructura hasta entonces existente.

Una ley del tipo de la que operó con los presidentes Alemán y Ruiz Cortines tenía, desde luego, el atractivo de la gran flexibilidad de que el ejecutivo disponía para adecuarla sin tener que recurrir al Congreso de la Unión, ya que podía modificar las atribuciones de las dependencias por la vía reglamentaria. Sin embargo, esta alternativa pronto fue desechada, ya que reforzaba las críticas del exceso de facultades discrecionales con que cuenta el Presidente de la República, en detrimento de las que correspondían al órgano legislativo, y José López Portillo era un apasionado defensor de la división de poderes, pues “sólo el poder controla al poder”, solía recordarnos con frecuencia a sus colaboradores más cercanos.

En cuanto a la segunda alternativa, la que tenía dos opciones, su versión más radical —contar con sólo siete dependencias— si bien tenía un enorme atractivo teórico para quienes por

tantos años habíamos trabajado con el ánimo de reformar “a fondo” la administración pública, enfrentaba la atinada observación de don Carlos Vargas Galindo, en el sentido de que muchas disposiciones secundarias en las cuales se apoyaba el funcionamiento cotidiano de la administración pública, dejarían de tener fundamento jurídico si se alteraban sensiblemente las atribuciones que la ley ya señalaba a las distintas dependencias del ejecutivo. Por ello, no tardó mucho el futuro Presidente en llegar a la convicción de que lo más práctico y conveniente sería alterar lo menos posible las atribuciones ya existentes de las dependencias directas del ejecutivo.

Así debe entenderse el señalamiento que el propio Presidente de la República planteó en la exposición de motivos con que acompañó su proyecto de ley:

“La reorganización que se requiere debe orientarse más que a revolucionar la actual estructura, a generalizar aquellas soluciones que han acreditado su eficacia en alguno de sus ámbitos. Se trata más bien de realizar los ajustes indispensables que permitan evitar las duplicaciones existentes, precisar responsabilidades y simplificar estructuras”.*

Más adelante, la propia exposición de motivos reiteraba: “No se pretende... desconocer los avances logrados y la eficiencia de los instrumentos que han acreditado en el tiempo su utilidad; tampoco cambiar por cambiar o intentar modificaciones innecesarias. La administración pública mexicana es fruto de la experiencia de muchos años y de muchos hombres”.

* *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Presidencia de la República, 1982.

Que yo recuerde, nunca hubo una discrepancia de fondo entre quienes trabajamos en aquel entonces en la elaboración del anteproyecto de ley de José López Portillo. No las podía haber, puesto que las definiciones básicas y los parámetros de acción los había establecido ya el propio Presidente electo. En cuanto a aspectos de forma, sí llegaron a existir algunas propuestas encontradas que, sin embargo, al ser sometidas a su consideración eran prontamente resueltas por quien, como abogado y experto en teoría de la administración pública, era maestro de todos nosotros en el tema a discutir.

Considero que podría ser de algún interés para el objeto de este trabajo referir los tres ejemplos siguientes. Cuando se discutió el título que habría de dársele a la nueva ley, Julio Rodolfo Moctezuma no estuvo muy de acuerdo con la propuesta que Fernando Solana y yo hicimos de que debería denominarse Ley Orgánica de la Administración Pública, señalando que, hasta ese momento, nunca se la había conocido con tal nombre. Yo aduje ante López Portillo que en los artículos transitorios de la Constitución de 1917, el artículo 6o. hacía referencia a las Leyes Orgánicas del Poder Judicial Federal y del Distrito Federal y en el decimosexto se señalaba que “El Congreso Constitucional en (su) período ordinario de sesiones... expedirá todas las leyes orgánicas de la Constitución que no hubieran sido ya expedidas en el período extraordinario a que se refiere el artículo 6o. transitorio”. Parece ser que este argumento satisfizo a José López Portillo, quien desde entonces se refirió a su proyecto como “la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública”.

Otra discusión de forma surgió —ahora con don Carlos Vargas Galindo— porque no consideraba adecuada la introducción del novedoso término “órgano administrativo desconcentrado” en la nueva ley, por no existir antecedentes de esta modalidad de operación en las anteriores leyes de secretarías y departamentos de Estado.

Insisto en que tales diferencias eran sólo de forma, porque el propio López Portillo ya había aceptado —cuando era subsecretario de la Presidencia y presidente de la CAP— que ciertos órganos de la administración pública que operaban ya con relativa autonomía administrativa —manejaban su propio presupuesto y contaban con modalidades específicas de control— gozaban ya de esta condición jurídica. Entre ellos cabría señalar a la Comisión Constructora de Salubridad, al Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, a las comisiones dependientes de la Secretaría de Recursos Hidráulicos y a las delegaciones del Departamento del Distrito Federal.

En apoyo de nuestra propuesta aduje entonces que la propia Ley Orgánica que normaba las actividades del Departamento del Distrito Federal —seguramente a sugerencia de Pedro Zorrilla y de José Chanes Nieto, quienes conocían bien este término por sus estudios del Derecho francés—, definía a las delegaciones del Departamento como “órganos desconcentrados”. El Presidente López Portillo estuvo de acuerdo con este planteamiento y, por lo mismo, en la exposición de motivos de la Ley Orgánica señaló: “Se incorpora la figura de la desconcentración administrativa que el ejecutivo federal había veni-

do utilizando para la administración de las cuencas hidrológicas, la construcción de escuelas y hospitales y el gobierno de las delegaciones del Distrito Federal. Con esta modalidad de la delegación de autoridad se sientan las bases para el funcionamiento y control de este tipo de órganos administrativos, que participan de la personalidad jurídica del ejecutivo federal y cuentan con la flexibilidad que requieren las acciones que deben realizarse en los distintos ámbitos del territorio nacional. Ello permite una atención más eficaz y oportuna a los gobernados en su lugar de residencia, sin que tengan que esperar las decisiones que hoy día se toman desde la capital de la República”.

A nuestro juicio, era importante que jurídicamente se diferenciara a los órganos desconcentrados —que dependían jerárquicamente de las dependencias centrales del ejecutivo— de los organismos descentralizados —que son los que cuentan con autonomía y personalidad jurídica propia—, pues ambas modalidades de la delegación de facultades serían necesarias dentro del proceso de reforma administrativa que se proponía llevar a cabo el futuro Presidente de la República.

Fue así como el artículo 17 del proyecto de LOAPF introdujo, por primera vez al nivel de una ley orgánica de ámbito federal, el “novedoso concepto” de la administrativa en los términos siguientes:

“*Artículo 17.* Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las secretarías y departamentos de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados, que les estarán jurídicamente subordinados y tendrán facultades

específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

La introducción de este nuevo concepto ha facilitado, desde entonces, la creación de las diversas delegaciones regionales, estatales e intraestatales con que cuentan hoy las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Esta precisión entre organismo “descentralizado” y órgano meramente “desconcentrado”, obligó posteriormente a quienes trabajamos el anteproyecto a sugerir la división que, tanto el actual artículo 90 de la Constitución como el artículo 1o. de la Ley Orgánica, consignan entre administración pública federal “centralizada” y “paraestatal”.

Si bien en estricto rigor —como lo han señalado algunos estudiosos—* la división entre estos dos ámbitos podría haberse hecho entre administración “centralizada” y “descentralizada”, la propuesta que se le presentó a José López Portillo —y que no tuvo oposición en cuanto a la forma— fue la de ampliar el concepto de la administración “no centralizada” más allá de los organismos “descentralizados” tal y como estaban definidos en la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947 y sus modificaciones posteriores, ya que éstos sólo incluían a los creados bajo esa denominación por ley del Congreso de la Unión o por decreto del Presidente de la República, lo que dejaría fuera de este ámbito a las

* Véase, entre otros, Lanz Cárdenas, José Trinidad. *La Controloría y el Control Interno en México. Antecedentes Históricos y Legislativos*. SECOGEF-FCE.

empresas de participación estatal (mayoritarias o minoritarias), a las instituciones nacionales de crédito y a los fideicomisos públicos, cuya inclusión para efectos de coordinación programática se buscaba con el nuevo proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por esta razón fue que en vez de dividir convencionalmente la administración pública federal en “centralizada” y “descentralizada”, se optó por emplear —para la “no centralizada”— un término más amplio o menos restringido como lo es el de “paraestatal”, cuyo uso era frecuente en la teoría administrativa internacional.

Así, el artículo 1o. del anteproyecto de la nueva Ley Orgánica quedó como sigue: “La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal centralizada y paraestatal. Su título tercero se denomina “De la Administración Pública Paraestatal” y su único capítulo contenía originalmente diez artículos —del 45 al 54—, que constituyen la base de lo que ha sido el esfuerzo más importante por articular los programas de éste tan discutido ámbito de acción del gobierno federal, al que para 1976 se asignaba ya más de la mitad de los recursos destinados al gasto público.

Otra discusión surgió en torno de la permanencia o no de los departamentos administrativos como dependencias directas del ejecutivo. Se argumentaba que la naturaleza que se les había querido dar en 1917 frente a las secretarías de Estado como órganos de mero apoyo administrativo y sin responsabilidad política, de hecho ya no operaba, pues en la práctica siempre se solicitaba el “refrendo”

para leyes, acuerdos y decretos tanto a los titulares de las secretarías de Estado como de los departamentos administrativos y la propia Ley de Secretarías señalaba en su artículo 21 que ambos “tendrán igual rango y entre ellos no habrá por lo tanto preeminencia alguna”.

Quienes sostenían este punto de vista, aducían que el Presidente electo había decidido reincorporar al Departamento de la Industria Militar dentro de la estructura orgánica de la Secretaría de la Defensa —como ya lo había hecho el Presidente Cárdenas con el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares creado por el Presidente Carranza en 1917—, resolviendo así otro reclamo doctrinal en el sentido de que un departamento administrativo —al igual que una secretaría de Estado— sólo podía ser creado por ley del Congreso y no por decreto del ejecutivo, como había ocurrido con el Departamento de la Industria Militar durante la administración de Miguel Alemán.

Se argumentaba también —con la idea de dejar sólo a las secretarías de Estado y a la Procuraduría General de la República como dependencias directas del ejecutivo (administración centralizada) —que el único departamento administrativo que quedaba al reincorporar a la Secretaría de la Defensa el Departamento de la Industria Militar, sería el llamado Departamento del Distrito Federal, cuya naturaleza jurídica era diferente, ya que la Ley de Secretarías no lo reglamentaba y remitía, para estos efectos, a su propia Ley Orgánica (artículo 19, fracción II), por lo cual la permanencia de los departamentos administrativos en el texto de la ley ya no se justificaba.

Fernando Solana y el que esto escribe señalamos entonces que, si bien los argumentos anteriores eran válidos, convenía dejar abierta la posibilidad de que, si así lo llegaba a considerar conveniente el Congreso de la Unión, se pudiesen restablecer departamentos administrativos para auxiliar al titular del ejecutivo en áreas como el presupuesto, la contraloría y la estadística, como ya había ocurrido en diversas ocasiones a partir de 1917. José López Portillo aprobó nuestra propuesta y en su proyecto de ley decidió otorgar esta categoría orgánica a la nueva dependencia encargada de la pesca, que nació como departamento administrativo en 1977 —artículo 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal— y cinco años después fue elevado a categoría de secretaría de Estado.

Desde un principio, Fernando Solana y yo habíamos sugerido que la figura de los departamentos administrativos más que para atender funciones “sustantivas” —que necesariamente conllevan una responsabilidad política frente a terceros—, debería ser utilizada para órganos que tuviesen a su cargo tareas de “apoyo técnico” —como la planeación, el presupuesto, la estadística, la auditoría, el control y el servicio civil de carrera, entre otras—, a fin de que sus titulares no llegasen a concentrar un poder desequilibrado frente al resto de las dependencias directas del ejecutivo. Sin embargo, el Presidente electo consideró que la nueva dependencia encargada de la programación y el presupuesto debería tener el rango de secretaría de Estado, para poder cumplir su importante función desde un principio, como ocurriría años más tarde

con la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Con el propósito de evitar futuras discusiones en torno al “refrendo” por parte de los titulares de los departamentos administrativos —ya que el artículo 27 de la Ley de Secretarías sólo establecía esta obligación para las secretarías de Estado—, el artículo 13 del anteproyecto de Ley Orgánica señalaba la misma obligación para los jefes de departamentos administrativos.

Tomando en cuenta que la Ley de Secretarías, en su artículo 24, autorizaba a las dependencias del ejecutivo a “establecer sus correspondientes servicios de estadística especializada, pero siempre con sujeción a las medidas de orientación y control y a las normas técnicas que fije la Secretaría de Industria y Comercio”, el anteproyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 20, generalizó este tipo de sistemas de apoyo técnico a otras áreas que ya se habían empezado a normar como resultado de las recomendaciones de la CAP. Su texto era el siguiente:

“Artículo 20. Las secretarías de Estado y los departamentos administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios en los términos que fije el ejecutivo federal”.

A partir de 1971, la CAP fue sustituida por la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia y durante tres años —bajo la dirección de quien

esto escribe— elaboró diferentes guías técnicas para unificar procedimientos en la mayoría de las funciones que señalaba dicho artículo 20 del anteproyecto, sólo que la falta de obligatoriedad normativa impidió su observancia generalizada en las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Con la nueva redacción se buscaba sentar las bases normativas para el establecimiento de estos sistemas de apoyo administrativo, comunes a todas las dependencias y entidades.

Con respecto al sistema de planeación y programación, que desde 1965 procuró institucionalizar sin éxito la Secretaría de la Presidencia, el artículo 9o. del anteproyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establecía que “las dependencias y entidades de la administración pública, centralizada y paraestatal, conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que, para el logro de los objetivos y metas de la planeación nacional, establezca el Presidente de la República directamente o a través de las dependencias competentes. Para tal efecto, las dependencias elaborarán sus programas considerando, en su caso, las acciones de ámbito sectorial que les correspondan”.

Este artículo —conjuntamente con el 32 que establece las atribuciones de la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto— constituye el antecedente de lo que se convertiría años más tarde, al inicio de la administración del Presidente Miguel de la Madrid, en el Sistema Nacional de Planeación, apoyado ya en un nuevo artículo constitucional (el 26) y en su respectiva ley reglamentaria, la nueva Ley de Planeación promulgada en 1982 (Dia-

rio Oficial de la Federación de 5 de enero de 1983).

La Secretaría de la Presidencia, en la época en que José López Portillo era subsecretario, contaba con una Comisión de Programación del Sector Público —similar a la CAP—, en cuyo frente se encontraba el entonces titular de la Dirección General de Planeación Sectorial y Regional, Emilio Mújica Montoya; ambos órganos desaparecieron durante la gestión de Hugo Cervantes del Río, quien no apoyaba la idea de la planeación global de la administración pública y menos aun a nivel nacional, —según él lo explicaba— porque ésta no era tampoco la idea del entonces Presidente de la República, Luis Echeverría.

Quizá recordando lo anterior y a fin de no dejar nuevamente al arbitrio de cada titular de la secretaría correspondiente el cumplimiento o no de estas importantes funciones, el anteproyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señalaba a la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto las siguientes atribuciones:

“Artículo 32. I) Proyectar la planeación nacional de carácter global y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el plan nacional correspondiente; II) Formular y coordinar la ejecución de los programas regionales y especiales que le señale el Presidente de la República; III) Coordinar las actividades de planeación del desarrollo integral del país, así como procurar la congruencia entre las acciones de la administración pública federal y los objetivos, estrategias, políticas y metas del plan nacional; y IV) Establecer la metodología y los procedimientos de participación y consulta a los sectores

social y privado en las actividades de planeación, así como coordinar las acciones que el ejecutivo federal convenga con los ejecutivos locales para la ejecución de acciones coordinadas para el desarrollo integral de las diversas regiones del país”.

Esta última fracción estaba íntimamente relacionada con lo dispuesto en el artículo 22 del anteproyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que en éste se señalaba que “el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá convenir con los Gobernadores de los Estados de la Federación, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo a fin de mejorar los servicios, abatir costos o favorecer el desarrollo económico y social de las propias entidades federativas”.

En estos artículos se encuentra el origen de los Convenios Unicos de Coordinación (CUC) —hoy llamados Convenios Unicos de Desarrollo (CUD)— que, reclamados por los gobernadores al candidato José López Portillo durante su campaña, se firmaron como su primer acto de gobierno ya como Presidente, con la idea de contribuir al “fortalecimiento del federalismo”, propósito que hoy se continúa bajo la tesis de “la descentralización de la vida nacional”.

La primera evaluación anual de los Convenios Unicos de Coordinación firmados por el ejecutivo federal con los gobernadores de las entidades federativas, se llevó a cabo un año después en Querétaro el 5 de febrero. Al inicio de dicha reunión, emocionado, el Presidente José López Portillo exclamó: “Señores,

está reunida la República”, por lo cual, durante su sexenio, a este tipo de ejercicios de evaluación periódica y firma de los nuevos CUC anuales se dio en llamarles “Reuniones de la República” (hoy los CUD se signan individualmente en cada estado).

Las funciones relativas a la planeación nacional que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal encargaría a la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto, se reforzaron en el anteproyecto con las siguientes fracciones del artículo 32:

“A la Secretaría de Programación y Presupuesto corresponde:

XVI. Comprobar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación; y

XVII. Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica, (y) establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica”.

Con esta última fracción se resolvía la falta de coordinación que existía entre la información geográfica que compilaba la Secretaría de la Presidencia con la estadística que captaba la Secretaría de Industria y Comercio que, cuando se denominó Secretaría de Economía Nacional, había absorbido esta función del antiguo Departamento de Estadística Nacional creado en 1923.

La conformación de la Secretaría de Programación y Presupuesto constituye, aún hoy, motivo de frecuentes controversias entre estudiosos y practicantes de la administración pública mexicana. Conviene, por tanto, dejar

que sea el propio Presidente José López Portillo quien, en los siguientes párrafos de la exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, explique la intención original de esta importante medida:

“La existencia de tres dependencias del ejecutivo encargadas de la planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control, respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones, que constituyen una tarea continua en lo administrativo, se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional, obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades finalmente llevan a proponer la integración de estas funciones bajo un solo responsable”.

“Se busca que sea la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento —tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente— y de evaluar los resultados de su gestión. Dicha dependencia tendría igualmente a su cargo la preparación de la cuenta pública, incorporando una información más integral y oportuna, que permita ejercer de una manera más completa la revisión que constitucionalmente realiza el H. Congreso de la Unión”.

“La planeación de la acción pública tal y como se la concibe en el proyecto de ley, re-

quiere contar con un sólido y oportuno apoyo de información económica y social, por lo cual propone igualmente ubicar en la Secretaría de Programación y Presupuesto el sistema nacional de estadística”.

Así, se concibió a la Secretaría de Programación y Presupuesto como el eje operativo en el que habría de apoyarse el esfuerzo de planeación y programación de la administración pública federal y estatal, que habría de intentarse a partir del nuevo sexenio (1976-1982). Pero tal esfuerzo requería concebir a todo el aparato gubernamental creado por el Estado mexicano, a partir de la Constitución de 1917, como un sistema integral capaz de coordinar sus acciones de manera unitaria y no dispersa y antitética como hasta entonces había venido ocurriendo.

Ello requería que no sólo se redifieran las atribuciones de la secretaría encargada de programar el presupuesto, sino también de aquéllas que tenían a su cargo las acciones de política sustantiva (salud, agricultura, educación, comercio, industria, trabajo y educación, entre otras), así como los mecanismos de coordinación que éstas deberían intentar con respecto a las entidades paraestatales, que habrían de quedar encuadradas en su correspondiente “sector” de actividad.

En este intento de síntesis del funcionamiento global de la administración pública, radica el mérito de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal propuesta por José López Portillo, quien en la propia exposición de motivos señalaba al respecto lo siguiente:

“El proyecto de reorganización que me permito proponer, pretende convertir la comple-

ja estructura burocrática que ha desarrollado la administración pública, en un instrumento con responsabilidades claras y precisas, que evite la duplicación de las funciones y que permita que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que demandan los habitantes del país”.

“Este propósito requiere igualmente la institucionalización de la programación de las acciones de la administración pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas que resulten comprensibles y, por lo mismo, viables no sólo para los servidores públicos, sino para la población en general”.

“Los últimos diez lustros han testimoniado el aumento constante de la administración pública paraestatal. En nuestros días, más de la mitad del presupuesto de egresos de la federación se canaliza a través de este tipo de entidades, cuyos mecanismos de coordinación y control se encuentran dispersos en diferentes disposiciones legales. Su inclusión en una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal permite llevar a sus últimas consecuencias el esfuerzo de reforma administrativa, que desde 1965 recibió un decidido apoyo normativo y que después se institucionalizó como proceso permanente durante la administración anterior”.

“Se establecen los mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del ejecutivo, a fin de conseguir una mayor coherencia en sus acciones y evitar desperdicios y contradicciones. Se incorpora, por primera vez en forma explícita, el propósito de programar las

acciones del Estado, porque la escasez de recursos que impide atender todo al mismo tiempo, requiere contar con prioridades y con un ritmo adecuado del gasto público, todo ello con la decisión de establecer el presupuesto por programas y la evaluación de resultados”.

“En el proyecto se propone que las dependencias directas del ejecutivo federal se constituyan en unidades con responsabilidad sectorial. Se pretende con ello que se encarguen de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector de la actividad, para lo cual estarán facultadas para coordinar los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo”.

“La integración de sectores de la administración pública bajo la coordinación de las distintas dependencias centrales del ejecutivo, no implica la transformación de estructuras ni modifica su personalidad o condición jurídica ni su patrimonio. Tampoco afecta a las relaciones con sus trabajadores o con terceros”.

Conviene advertir que las reglas para la coordinación sectorial de las entidades paraestatales, que recoge el título tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, eran desde luego de índole muy general (artículos 45 a 54).

El artículo 51 sólo señalaba que “corresponderá a las secretarías de Estado o departamentos administrativos encargados de la coordinación de los sectores... planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que determine el ejecutivo federal”.

La forma específica en que debería llevarse al cabo dicha coordinación sectorial por parte de las dependencias directas del ejecutivo, ha sido, desde entonces, uno de los puntos más debatidos en torno a la reforma administrativa contenida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.

El propio Presidente electo señalaba que por "coordinación sectorial" no debía entenderse "administración directa" de las entidades paraestatales por parte de las secretarías y departamentos de Estado, pues si ese hubiese sido su propósito, bastaba convertir a las entidades paraestatales en departamentos o unidades que dependieran jerárquicamente de los titulares de las secretarías y departamentos de Estado, eliminando su personalidad jurídica propia y definitivamente ésta no era la idea del Presidente López Portillo. Sin embargo, desde 1977, tanto las secretarías globalizadoras (Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público) como las dependencias coordinadoras de sector, han tendido a confundir coordinación y planeación estratégica con administración directa de tales entidades, creando con ello un sinnúmero de problemas no anticipados al momento de elaborar el anteproyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

A lo largo del sexenio de José López Portillo se dictaron tres acuerdos presidenciales de "sectorización" para aclarar este tipo de problemas (Diarios Oficiales de 17 de enero de 1977, 1o. de abril de 1981 y 3 de septiembre de 1982). Todavía en la administración del Presidente Miguel de la Madrid se emitió un cuarto acuerdo (19 de mayo de 1983) con la misma intención. Finalmente, se hizo necesari-

rio promover la aprobación de una nueva Ley Federal de las Entidades Paraestatales (Diario Oficial de la Federación de 14 de mayo de 1986), para que quedaran esclarecidos muchos de los problemas que se habían venido presentando con la operación del esquema sectorial establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal desde 1977. Se requiere, sin embargo, la reglamentación de algunos aspectos importantes de la nueva Ley de Entidades Paraestatales, para que la aplicación concreta de su texto rinda los resultados esperados por el Presidente Miguel de la Madrid al enviar al Congreso la iniciativa correspondiente.

Conviene señalar que no sólo los aspectos de organización funcional y coordinación global de la administración pública federal, fueron revisados en el proyecto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que elaboró José López Portillo como Presidente electo. Muchos aspectos de tipo sustantivo fueron también reforzados y aun renovados de manera importante. Para no cansar más al lector de estas líneas, quisiera solamente señalar un caso que ejemplifica la profundidad de los cambios realizados en torno a este segundo aspecto.

Cuando ya tenía decidido el presidente electo quienes habrían de integrar su futuro gabinete, indicó a quien esto escribe que consultara con aquéllos que habrían de ocupar la titularidad de las distintas dependencias directas del ejecutivo si tenían alguna observación o sugerencia con respecto a las atribuciones de sus respectivas carteras, tal y como estaban consignadas en el proyecto de nueva Ley Orgánica. En este tenor fue que me apersoné

en la casa de don Jesús Reyes Heróles, quien habría de convertirse en el siguiente secretario de Gobernación. Al revisar el texto del artículo 27 correspondiente a las atribuciones de la Secretaría que habría de estar a su cargo, don Jesús indicó: "Sugiera usted al señor Presidente electo la posibilidad de adicionar cuatro palabras a la fracción XVI, que se refiere a 'intervenir en las funciones electorales conforme a las leyes'." De inmediato le pregunté: "¿Y cuáles serían esas cuatro palabras, señor licenciado?". Me contestó: "fomentar el desarrollo político. Le ruego transmitírselo así al licenciado José López Portillo, para ver si está de acuerdo".

Obviamente, el Presidente electo aceptó la

propuesta de su futuro Secretario de Gobernación, al advertir que en ella estaba contenida la intención de apoyar la reforma política que habría de poner en marcha durante su sexenio y cuyos más importantes efectos están todavía por producirse en la vida político-electoral del país. Muchos otros cambios de importancia similar se encuentran apuntados, en sus rasgos más generales, en el proyecto original de la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal propuesto por José López Portillo al inicio de su mandato como Presidente de México y, a medida en que pase el tiempo, irán recibiendo de los estudiosos de la administración pública su adecuada justipreciación.