

Revista de Administración Pública



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

Alejandro Carrillo Castro

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Continúa diciendo el Lic. José López Portillo:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹ *Ibid.*, p. 330.

¹² *Ibid.*, p. 403.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁷ *Ibidem*.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

- Actas de la Comisión de Administración Pública, Dirección General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia, Colección personal de Alejandro Carrillo Castro, Biblioteca del Instituto Nacional de Administración Pública.
- Carrillo Castro, Alejandro, *La Reforma Administrativa en México*, INAP, 1971.
- _____, *200 Años de Administración Pública en México, Génesis y Evolución de la Administración Pública Federal Centralizada*, Tomo II, Vol. I y II, INAP, 2010.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ilustrada y Actualizada, 1917-1990, México 1990.
- Edición Especial en memoria del Maestro y primer Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, Gabino Fraga, Revista de Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, Noviembre 1982.
- Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana, Comisión de Administración Pública, Coordinación General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia, 1977.
- Ley Orgánica de la Administración Pública, Presidencia de la República, 1977.
- López Portillo, José. *Mis Tiempos. Biografía y Testimonio Político. Parte Primera*. México 1988, Fernández Editores.
- Manual de Organización del Gobierno Federal 1969-1970, Comisión de Administración Pública, Secretaría de la Presidencia, México 1969.