

# Revista de Administración Pública

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

César Camacho Quiroz\*

### I. La soberanía

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

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

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

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

## 1. Poder Político

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

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

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

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

## 2. División de poderes

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

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

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

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

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

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

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

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

### **3. Poder Ejecutivo**

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

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

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

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

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

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

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

## II. Paradigmas de la Administración Pública Federal

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

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

### 1. De Bienestar (1917-1958)

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

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

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

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 102.

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

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

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

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

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

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

## **2. Planificador del Desarrollo (1958-1982)**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>18</sup> José Morales Ramírez, *op. cit.*, p. 8.

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

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

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

#### *a. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*

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

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

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

---

<sup>19</sup> *Ídem*.

<sup>20</sup> Alejandro Carrillo Castro, *op. cit.*, p. 147.

<sup>21</sup> José Juan Sánchez, *op. cit.*, p. 86.

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

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

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

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

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

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

<sup>22</sup> José Juan Sánchez, *op. cit.*, p. 83.

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>25</sup> *Diario Oficial de la Federación*, jueves 3 de febrero de 1983, Cfr. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM-ref-102-03feb83\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM-ref-102-03feb83_ima.pdf)

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

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

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

---

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

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

<sup>28</sup> *Ibid.*

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

#### **4. De la alternancia política (2000-2012)**

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

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

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

---

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

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 387.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>38</sup> María del Carmen Pardo, *op. cit.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>41</sup> Cristina Zurbriggen, “A diez años del Informe del Banco Mundial”, *Revista Nueva Sociedad*, No. 201, julio-agosto 2007, ISSN: 0251-3352. Consúltese: <http://nuso.org/articulo/a-diez-anos-del-informe-del-banco-mundial/>

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>42</sup> *Ídem*.

<sup>43</sup> *Ídem*.

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

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

## **2. Reformas transformadoras**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### ***3.1 Órganos de carácter político y de participación ciudadana***

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

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

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

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

### *3.2 Instituciones educativas*

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

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

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

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

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

### 3.3 Sector Salud

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

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

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

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

### 3.4 Seguridad Pública

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

## Bibliografía

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

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

## Hemerografía

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

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

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

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

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

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

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

### **Documentos históricos citados**

*Diario Oficial de la Federación*, jueves 3 de febrero de 1983, Consúltese: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_102\\_03feb83\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_102_03feb83_ima.pdf)