

Revista de Administración Pública

Algunas consideraciones en torno a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en los últimos 40 años

Claudio Aponte Rojas*

Introducción

Sin lugar a dudas, el mundo está viviendo una transición llena de riesgos. Desigualdad, pobreza, desempleo, corrupción y debilidades institucionales que amenazan la viabilidad de un gran número de países. Frente a esa coyuntura y al fenómeno denominado la “Cuarta Revolución”, nos encontramos ante la disyuntiva del ¿qué hacer?

En el contexto latinoamericano, México no está exento de esas problemáticas y se tendrá que definir cuál es el papel de nuestro país frente a esos retos. Estamos insertos en una revolución tecnológica que está cambiando fundamentalmente nuestras formas de vivir, trabajar y relacionarnos. ¿Dirigirla, orientarla, gobernarla o en suma, aprovechar la oportunidad que ésta brinda, o sólo estar en posibilidad de paliar sus

* Licenciatura en Contaduría Pública. ITAM. Estudios de Doctorado en Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. Programa de Alta Dirección de Empresa Pública. PADEP 1990 INAP, Curso de Planeación del Desarrollo, en la Universidad de Sussex, Inglaterra. Catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM desde hace 28 años. En su desempeño profesional ha ocupado numerosos cargos en la Administración Pública Federal, en organismos internacionales y ha participado en foros nacionales e internacionales, entre otros, Secretario General de la Universidad Autónoma de Morelos; Contador Mayor de Hacienda en la XLVIII Legislatura de la Cámara de Diputados; Director de Personal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Director General del Colegio de Bachilleres del Estado de México; Invitado por Naciones Unidas a las Reuniones del Grupo de Expertos en Administración Pública y Finanzas en Nueva York, EUA desde hace 17 años; Consultor de Naciones Unidas en México para Latinoamérica de la División de Economía, Asuntos Sociales y Administración Pública durante 10 años; Participante en las Reuniones del Foro Shanghai, China, sobre Informatización y Digitalización de la Administración Pública por 6 años; Representante del INAP a la reunión de expertos en Naciones Unidas New York 2015 y 2016. El autor fue coordinador en la Reforma Administrativa del Comité de Recursos Humanos del Gobierno Federal, donde estaban incluidas todas las secretarías de Estado y Departamentos.

efectos perniciosos y administrar la desigualdad que trae consigo, son los grandes retos?

La respuesta que demos como país y como sociedad global deberá ser íntegra e incluyente, tendrá que involucrar a todos los actores de la política global, el sector público y privado, la academia y la sociedad civil.

Es innegable que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), que está a punto de cumplir 40 años, es uno de los instrumentos más importantes a ser retomados, rescatando sus raíces y ubicándola al tiempo del México actual para darle vigencia y eficacia. Es evidente que urge su replanteamiento y modificación. Este documento explora esa posibilidad, y para ello parte de un recuento de la génesis y desarrollo de la referida Ley a partir de las experiencias vividas en su proceso de concepción e implementación.

Los avances impresionantes impulsados por el aumento exponencial de las tecnologías de la información y la disponibilidad de grandes cantidades de datos, nos plantean un análisis diagnóstico de nuestra ley orgánica. Esto afecta las industrias y nos ubica en el camino del desempleo. Los impactos en los sistemas de administración pública, la célula más importante para administrar nuestros gobiernos, anuncian la transformación de sistemas completos de producción, gestión y gobernanza.

Estamos ya en el acceso como sociedad al conocimiento sin precedentes. Somos parte de la sociedad del conocimiento, ésta supone ventajas y desventajas, el acceso a nuevos productos tecnológicos que aumentan la eficiencia y el confort en la vida diaria de quienes tienen acceso a ellos, tiene como contraparte la disminución de cadenas de valor, y con ello una mayor desigualdad entre los mexicanos. Su impacto alterará los mercados laborales y nos arrojará hacia un sentimiento de insatisfacción entre las clases más desprotegidas y las clases medias. Esto traerá consigo un incremento de la desigualdad, tensiones sociales, empobrecimiento de nuestra sociedad, enfrentamientos sociales y aumento de la desesperanza en los sectores marginados.

Estos son sólo algunos de los retos que enfrentan las administraciones públicas de nuestros días. Conviene reflexionar acerca de la vigencia del marco normativo que organiza a nuestras instituciones gubernamentales y explorar nuevos arreglos y prácticas que las hagan acometer esos desafíos.

Antecedentes y aportaciones centrales de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)

Desde los años 70 se percibió en la administración pública mundial un estado fuerte, centralizado y con un modelo de planeación. Industrialización

y avances democráticos se fueron desarrollando en medio de múltiples ineficiencias, expandiéndose al sector público, crisis organizacional y fiscal generalizada. Regular y administrar el manejo de las burocracias frente a estos fenómenos, así como el desarrollo de las comunidades, hicieron necesario enfatizar y utilizar reformas existentes en términos de estructuras y sistemas.

Los directores improvisaron “resultados” frente a este fenómeno que se iba extendiendo, aquí se da una cooperación entre organizaciones privadas y comunidad organizada. Gradualmente se focalizó y se dirigió hacia una cooperación técnica que soportara esos retos. Durante esos procesos la política consensuada favoreció a la privatización (baste recordar que en México existían 1,800 organizaciones “seltas” sin un control eficiente, y que sistemáticamente se fueron incorporando a la administración pública). Hace cuarenta años apenas se habían realizados las reformas de Fulton en Inglaterra, que desmantelaron lo que se denominó el “ocaso de los mandarines”, replanteando esquemas innovadores de servicio civil de carrera, modificaciones profundas en la forma de llevarlas a cabo y dieron pie a la especial inquietud de las administraciones públicas en los Estados Unidos de Norteamérica (en cien años no se había instrumentado reforma alguna con excepciones como California y New York entre otros).

El Estado de California, con La Universidad Berkley y su “gurú” McLuhan al frente, innovó la administración pública del Estado ubicándola a la cabeza de la mayoría de la Unión Americana. Ligado al gobernador “revolucionario” Jerry Brown en su primera época, se dio esplendor a grandes movimientos filosóficos, científicos, tecnológicos, especialmente de medios de comunicación y musicales. Berkeley se convirtió así en la vanguardia norteamericana con la integración de importantes hombres de ciencia, industria y academia, con un gran modelo de comunicación.

En ese contexto, el presidente James Carter ya había solicitado a diversas instituciones el inicio de un análisis exhaustivo, así como diagnóstico que derivó en 31 recomendaciones para modificar, reformar y modernizar la administración pública norteamericana. Éste se debatió ampliamente, especialmente en el Senado norteamericano, cuyo líder de la mayoría demócrata Mike Mansfield (1943-1977), tomó las decisiones senatoriales más relevantes en la historia norteamericana, incluyendo el impulso a la modernización y reforma de la administración pública de su país.

Importante resulta señalar el paralelismo existente entre los esfuerzos realizados en algunos estados de la Unión Americana y las acciones implementadas por el presidente López Portillo en México, que nos llevaron a un proceso de desarrollo integral, así como de ajustes estructurales con programas y desarrollos institucionales.

La maquinaria del Estado se fue modernizando y restaurando, lamentablemente en nuestro país quedó trunca a la mitad del periodo del presidente López Portillo, cuando presentó Alejandro Carrillo Castro el gran diagnóstico del país, pues fue vetado por el entonces secretario Jesús Reyes Heróles, aduciendo que el problema de México no era orgánico sino operativo, cancelando las recomendaciones existentes en el documento. La gran reforma quedó inconclusa.

La estructura orgánica de la administración pública estaba regulada por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en 1935 bajo la presidencia de Lázaro Cárdenas, misma que fue reformada en diversas ocasiones y entre las que destacan la de 1939, la de 1940, la de 1946, la de 1958¹ y 1970. Durante los gobiernos de Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría, las transformaciones promovidas por los titulares fueron del tipo “microadministrativas”, es decir, estaban orientadas a buscar la eficacia y eficiencia al interior de cada una de las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal. Con Echeverría, las transformaciones más importantes que se promovieron fueron los cambios de nombre de dos departamentos, el de Turismo por el de Secretaría de Turismo, y el de Asuntos Agrarios y Colonización por el de Secretaría de la Reforma Agraria.

Así también, se sustituyó en 1971 a la Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia (creada en 1965), por la Dirección General de Estudios Administrativos, que tuvo a su cargo la labor de encabezar el Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976².

Se crearon las Comisiones Internas de Administración, Unidades de Organización y Métodos y las Unidades de Programación en cada dependencia y entidad del Ejecutivo Federal, para promover y coordinar las reformas administrativas internas. También se editó el Manual de Organización de la Administración Pública Federal, el cual comprendía a la administración pública paraestatal. Importante resulta el antecedente de las Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal (1971-1976)³.

Una de las propuestas de campaña de José López Portillo fue la de emprender, una vez llegado al poder, una reforma administrativa que trascendiera las pretensiones de reestructuración orgánico-funcional

¹ Sierra, Carlos, “Antecedentes de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958”, en *Revista de Administración Pública*, No. 10, México, INAP, 1958, pp. 5-10.

² Para un recuento histórico detallado de cada una de las transformaciones de la estructura orgánica del Ejecutivo Federal, es ampliamente recomendable el texto de Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la Administración Pública Federal centralizada, Tomo II, Volumen 1*, México, INAP, 2011.

³ *Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie Documental, Núm. 4, México, 1977.

de las dependencias directas del Ejecutivo, se planteaba fusionar las acciones de reforma administrativa con las tareas de la planeación económica y social del país, es decir, una “una reforma administrativa para el desarrollo económico y social”, tal como lo expresó en su discurso de toma de posesión en diciembre de 1976. Esta reforma sería de tipo integral, macroadministrativa, e implicaría una revisión de la estructura y funciones de la Administración Pública Federal en su conjunto, ello frente a los retos que planteaban los problemas de déficit, inflación, incremento en las tasas de interés de la deuda externa y caída de los precios del petróleo.

El 29 de diciembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se crea la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), y con ello se da origen también a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP)⁴.

López Portillo encabezó personalmente la coordinación y evaluación de la Reforma Administrativa, para tal fin y con base en la reciente LOAPF, previó la creación de la Coordinación General de Estudios Administrativos, dependiente directamente de la Presidencia, a la que se trasladarían todas las funciones que habían estado a cargo de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia⁵.

El presidente López Portillo invitó a formar parte de su gabinete a parte de los funcionarios que habían pertenecido a la Comisión de Administración, entre ellos a Alejandro Carrillo Castro, quien tuvo a su cargo la ejecución del programa al ser nombrado titular de la Coordinación General de Estudios Administrativos. Alejandro Carrillo tuvo el genio de planear e iniciar la reforma administrativa a partir de varias etapas, una de ellas acabar con los obsoletos mecanismos de administración, desarrollo de recursos humanos y materiales. El proceso culminó a medias con la presentación de 33 recomendaciones que incluía el Departamento de la Función Pública.

Una de las grandes aportaciones de la LOAPF fue el regular la organización y funcionamiento de la administración pública federal en su conjunto. Estableció de manera precisa las partes que la integran (administración pública centralizada y paraestatal), determinó secretarías de Estado y departamentos administrativos, a los cuales les asignó competencias específicas. Asimismo, estableció las bases de regulación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Contempló las principales funciones de apoyo global que la Administración debe realizar en todo su ámbito competencial de manera horizontal.

⁴ Secretaría que estaría regulada a partir de la nueva Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

⁵ El acuerdo por el Ejecutivo Federal crea la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos fue publicado en el DOF el 3 de enero de 1977.

Cabe resaltar que el Programa de Reforma Administrativa (1976-1982) estableció cinco objetivos básicos para su ejecución:

1. *Organización del Gobierno para la organización del país.* Este objetivo se alcanzaría a partir de una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que garantizara la eficiencia, eficacia, honestidad y congruencia en las acciones públicas.
2. *Adopción de la programación como instrumento fundamental de gobierno.* Se pretendía garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la administración pública, precisando responsabilidades y facilitando la oportuna evaluación de los resultados.
3. *Establecimiento de un sistema de administración y desarrollo del personal público federal.* A partir de dicha instrumentación se garantizarían los derechos de los trabajadores.
4. *Fortalecimiento de la organización política y del federalismo en México.* A través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la administración pública propiciara el robustecimiento de las funciones encomendadas a los poderes Legislativo y Judicial, y por la otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres niveles de Gobierno en los procesos de desarrollo económico y social del país.
5. *Mejorar la administración de justicia.* Se planeó fortalecer las instituciones para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar su confianza en las instituciones y en sus gobernantes⁶.

El Programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal se concibió “como un proceso permanente y programado de modernización administrativa en todos los ámbitos, con el fin de contar con los instrumentos idóneos para la realización de las tareas que tiene encomendadas el Estado mexicano. Dicho programa de reforma administrativa abarca aspectos de reorganización estructural de las dependencias y entidades del gobierno federal, mismos que se encuentran apoyados por el Programa para Mejorar la Administración y el Desarrollo del Personal al Servicio del Estado⁷.”

En enero de 1977, a poco más de un mes de iniciada su administración, López Portillo emitió un acuerdo para agrupar por sectores a las más de mil doscientas entidades paraestatales existentes⁸. El resultado fue el

⁶ Moreno Rodríguez, Rodrigo, *La administración pública federal en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1980, p. 176.

⁷ *Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal*, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Colección Administración y Desarrollo de Personal, Núm. 2, México, 1982.

⁸ El acuerdo de agrupación por sectores fue publicado en el DOF el 17 de enero de 1977.

establecimiento de diecisiete sectores administrativos que funcionaban a partir de tres niveles de agregación o toma de decisiones: a) el global o macroadministrativo, en el que se ubicaban las Secretarías de Programación y Presupuesto, y la de Hacienda y Crédito Público; b) el sectorial o mesoadministrativo, que correspondía a los coordinadores de sector, y c) el institucional o microadministrativo, que contemplaba a cada una de las dependencias directas y entidades paraestatales⁹.

Con dichas disposiciones, se configuró el Sistema Nacional de Planeación, que se dio a la tarea de elaborar un marco global para el desarrollo del gobierno en su conjunto, que derivaría finalmente en el *Plan Global de Desarrollo 1980-1982*.

En esa época existió un mecanismo que desde la Secretaría de Gobernación en calidad de Comité Técnico Consultivo convocaba y planteaba avances importantes en los distintos ámbitos de la administración pública federal.

Es relevante asentar que la nueva Ley Orgánica tuvo efectos no sólo en la administración pública federal. Su impacto alcanzó a la forma de organización de los gobiernos estatales e incluso municipales. A ello favoreció el sistema político centralizado que dominaba aquellos años y que imponía el ritmo al que se movían las instituciones gubernamentales en México.

Breve recorrido histórico por los cambios a la administración pública federal de 1982 a 2016

Desde su publicación, la LOAPF ha sufrido 54 modificaciones a su contenido, la más reciente el 18 de julio del presente año, en donde se reasignan a la Secretaría de la Función Pública, las funciones que le habían sido otorgadas al Ejecutivo Federal¹⁰. Valdría la pena señalar las funciones referidas.

En su administración, el entonces presidente Miguel de la Madrid se propuso modernizar la administración pública a partir de lo que denominó la “autonomización” relativa del Estado y la sociedad, es decir, la delimitación de esferas de acción en toda la administración pública. A la estrategia neoliberal emprendida se le conoció con el nombre de “Cambio de Rumbo”, implicó grandes transformaciones tales como el adelgazamiento o “redimensionamiento del Estado”, trajo consigo la reducción en el ámbito paraestatal de la administración pública federal, con la desincorporación

⁹ Carrillo Castro, Alejandro, *op. cit.*, p. 159.

¹⁰ Para una revisión exhaustiva del contenido y las implicaciones de las reformas a la LOAPF, se recomienda visitar el portal de la Cámara de Diputados en donde pueden consultarse cada una de las reformas a partir de los Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>.

de entidades paraestatales, que pasaron de ser 1,155 en 1952, a ser solamente 412 en 1988¹¹.

En 1985 se puso en marcha el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal, en el que destacan por su importancia la reforma municipal a partir de las modificaciones al artículo 115 de la Constitución¹², que asignar a los municipios ingresos adicionales para la atención de servicios públicos que les son propios, permitiendo fortalecer su independencia política; la descentralización de la educación¹³ y de los servicios de salud, así como las políticas para promover el desarrollo regional¹⁴.

Es así como una reforma significativa a la LOAPF es la de 1985, que tuvo como objetivo el cambio de nombre de la Secretaría de Salubridad y Asistencia por el de Secretaría de Salud, así como una nueva asignación de funciones en materia de planeación, normatividad, coordinación y evaluación del “Sistema Nacional de Salud”. Este hecho fue significativo porque era insignia del proceso de descentralización que se impulsó en esa administración.

En diciembre de 1985, se impulsó desde el Ejecutivo una nueva reforma, esta vez para simplificar los trámites para el envío de los Decretos Promulgatorios de las Leyes o Decretos expedidos por el Congreso de la Unión, a fin de que sólo se requiriese el refrendo del Secretario de Gobernación y no de todos los titulares de las Dependencias del Ejecutivo. A partir de la aprobación de la nueva *Ley Federal de Entidades Paraestatales* del 14 de mayo de 1986, el gobierno federal se deshizo de todas las empresas de participación estatal minoritaria y de los fideicomisos que no tenían el carácter de “públicos”. Desaparecieron también las empresas “no estratégicas” que ya no eran rentables o que no encontraban eficientemente administradas, supuesto en el que se encontraba por ejemplo la Fundidora Monterrey. También a iniciativa del entonces presidente Miguel de la Madrid, se precisaron en la LOAPF las definiciones de “empresa estatal mayoritaria”, así como de “fideicomiso público”.

En este periodo, se negoció la entrada de México al Acuerdo General de Aranceles Aduanales y Comercio (GATT), así como la actualización de las Leyes de Adquisiciones, de Obras Públicas y de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como parte de su programa de Renovación Moral.

¹¹ Campero Cárdenas, Gildardo, Héctor, “El bicentenario y la reforma del sector público en México. Los afanes de Sísifo”, en *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, Núm. 49, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2009, p. 358.

¹² La iniciativa fue presentada el 6 de diciembre de 1982 y aprobada el 27 de diciembre de ese mismo año, fue publicada en el DOF el 3 de febrero de 1983.

¹³ La descentralización abarcaba la educación básica (primaria y secundaria) y normal.

¹⁴ Se creó la Subsecretaría de Desarrollo Regional, dependiente de la de Programación y Presupuesto, sería la responsable de la política regional del gobierno federal.

La gestión de Carlos Salinas de Gortari inicia con una baja credibilidad después de las cuestionadas elecciones de 1988, por lo que plantea a la sociedad una reforma del Estado que cubriera tres grandes ejes o acuerdos: el económico, el social y el democrático, éste último a partir de la reforma política para generar competitividad en el sistema electoral y credibilidad en los procesos e instituciones electorales. El instrumento a partir del cual se pretendía atender las demandas sociales básicas, la marginación y la pobreza extrema fue el Programa Nacional de Solidaridad. Dichas estrategias, así como el plan modernizador y de reforma del Estado, estarían bajo la ideología del liberalismo social propuesta por Salinas.

Las reformas sustanciales a la LOAPF implicaron la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a partir de la fusión de sus atribuciones con las de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, misma que se vio fortalecida, como consecuencia, se dio una reducción del aparato burocrático¹⁵. En abril de 1992, Salinas envió al Congreso una iniciativa que pretendía la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, en sustitución de la de Desarrollo Urbano y Ecología, a la que se le asignarían las funciones que ya tenía esta dependencia, además de las de planeación regional, que habían estado en manos de la de Programación y Presupuesto¹⁶. Con estos cambios, la Secretaría de Desarrollo Social se convertiría, junto con la de Hacienda y la de la Contraloría en la “tercera ‘dependencia globalizadora’ de la administración pública federal, y en el eje de su más ambicioso proyecto de gobierno, el Programa Nacional de Solidaridad, iniciado tres años atrás, otro claro ejemplo de cómo, ‘en la administración... es la función la que crea al órgano’”¹⁷. La Secretaría de Desarrollo social encabezaría así un Gabinete de Desarrollo Social, a partir del cual se definirían, se daría seguimiento y se evaluarían todos los programas de desarrollo social¹⁸, con el ello la política social estaría en manos de una sola dependencia.

Cabe destacar que en este periodo se puso en marcha el Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal (1989-1994)¹⁹ que tenía como finalidad el agilizar, reducir los pasos y tiempos, simplificar

¹⁵ El decreto fue publicado en el DOF el 10 de febrero de 1989.

¹⁶ También se transfirieron a la Secretaría de Desarrollo Social las facultades de emprender acciones para la conservación de las costumbres e idioma de los núcleos de población indígena, mismas que estaban asignadas a la Secretaría de Educación Pública.

¹⁷ Carrillo Castro, Alejandro, *op. cit.*, p. 205.

¹⁸ El Gabinete de Desarrollo Social estaría integrado por el Secretario de Desarrollo Social, quien lo coordinaría, por los Secretarios de Educación Pública, Salud y Trabajo y Previsión Social, así como por los titulares del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares y del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda.

¹⁹ Publicado en el DOF el 9 de febrero de 1989. El Programa se apoyaba en una estrategia de cuatro líneas de acción: “la primera era la vertiente de “Desconcentración y Descentralización” para acercar la acción del gobierno a la ciudadanía. La segunda vertiente era la “Desregulación Administrativa”; la tercera la “Agilización de Trámites”, y la cuarta la “Modernización integral de los Sistemas de Atención al Público”, Carrillo Castro, Alejandro, *op. cit.*, p. 226.

y dar transparencia a los trámites administrativos en la prestación de servicios públicos.

La creación de la Oficina de la Coordinación de la Presidencia de la República (6 de mayo de 1992) fue otro cambio relevante, ya que bajo esta figura se pretendían condensar las funciones de coordinación, asesoría y apoyo técnico en el seguimiento de acuerdos y resoluciones adoptados por los gabinetes especializados.

Se crearon también la Procuraduría Agraria, el Tribunal Superior Agrario, los Tribunales Unitarios Agrarios y el Registro Agrario Nacional, así como algunos consejos y comisiones como el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes la Comisión Nacional del Deporte; o la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En 1990, con la publicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) y del Tribunal Federal Electoral (TFE), con el carácter de organismos públicos autónomos, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

La modernización alcanzada en el ámbito de las empresas públicas continuó la tendencia iniciada por su antecesor en el sentido de “redimensionar el sector paraestatal”, sus impactos fueron una nueva reducción, de las 412 empresas que existían quedaron tan sólo 219, ahora normadas bajo estrictos criterios de “desempeño, rentabilidad, competencia en el mercado, y a convenios de desempeño y calidad”²⁰. La profesionalización de los servidores públicos en todos los niveles, comenzó a ser una de las preocupaciones de la gestión de Salinas.

El último periodo presidencial ocupado por el partido en el poder antes de la alternancia, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), encabezado por Ernesto Zedillo Ponce de León, también estuvo caracterizado por diversas reformas entre las que destaca la reforma al poder Judicial, en la que se abre un proceso de autonomía respecto del Ejecutivo, en lo relativo al nombramiento de jueces.

Se propuso también la reforma del gobierno y la modernización de la administración pública, en donde los temas que adquirieron mayor relevancia fueron la profesionalización de la función pública y el combate a la corrupción e impunidad. Como respuesta se formuló el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), algunas de las acciones contempladas fueron las de participación y atención ciudadana, descentralización y desconcentración administrativa, medición y evaluación de la gestión pública, y dignificación, profesionalización y

²⁰ Campero Cárdenas, Gildardo Héctor, *op. cit.*, p. 359.

ética del servidor público²¹. Con dicho programa se introduce por vez primera y de manera sistemática, las técnicas gerenciales privadas con enfoques de eficiencia, eficacia y economía, orientación y satisfacción al cliente, enfoques de calidad, planeación estratégica y reingeniería de procesos²².

Los cambios a la LOAPF fueron la nueva denominación de la Secretaría de la Contraloría por la de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el fortalecimiento de la Secretaría de Desarrollo Social para el combate a la pobreza en el campo y en la atención a las necesidades de los grupos indígenas, y el cambio de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, a la Secretaría de Energía. En este mismo paquete de reformas se propuso la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, así como la transformación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

También, a propuesta del PAN, se otorgó a la Secretaría de Relaciones Exteriores nuevas facultades en materia de promoción del comercio y turismo²³. Se creó la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal²⁴ a propuesta del propio presidente, quien también en coordinación con los líderes de los partidos políticos, se planteó la desaparición del Departamento del Distrito Federal y la creación de una Jefatura de Gobierno, electa por los propios ciudadanos. Se previó en 1998 la creación de la Policía Federal Preventiva, que dependía de la Secretaría de Gobernación.

Previo a la llegada del Partido Acción Nacional (PAN) al poder, Vicente Fox Quesada, propuso nuevas reformas a la LOAFP entre las que se encontraba la creación de la Secretaría de Seguridad Pública, y con ello la instalación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; el fortalecimiento de la Secretaría de Gobernación para la construcción de la gobernabilidad democrática del país; así como algunos cambios a otras dependencias, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural se transformó en Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación con la

²¹ *Ibid.*

²² Sánchez González, José Juan, "La administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno", en *Espacios Públicos*, Vol. 12, Núm. 24, México, Universidad Autónoma del Estado de México, abril 2009, p. 12.

²³ La iniciativa fue enviada en abril de 1995 y publicada en el DOF el 19 de diciembre del mismo año.

²⁴ Sus principales atribuciones serían dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República; opinar y, en su caso, someter a su consideración y firma las iniciativas de leyes que se presenten al Congreso de la Unión o a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; revisar los proyectos de reglamentos, decretos, cuerdos, nombramientos y demás documentos jurídicos, previa la firma del propio titular del Ejecutivo Federal. La iniciativa fue enviada por el Ejecutivo en diciembre de 1995 y publicada en el DOF el 15 de mayo de 1996.

transferencia de las facultades en materia de pesca que tenía la Secretaría de Medio Ambiente, por lo que ésta también cambió su denominación.

Un segundo ajuste se daría a pocos días de iniciado su mandato, con la creación de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República a partir de un acuerdo, en el que se establece que dicha oficina tendría doce unidades de asesoría, apoyo técnico y coordinación²⁵, misma que sufriría diversas modificaciones pocos días después y en distintos puntos de su sexenio.

La estrategia de mejoramiento administrativo durante el gobierno de Fox estuvo orientada por tres acciones, la primera fue la implementación del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la transparencia y el Desarrollo Administrativo (2001-2006), que estuvo a cargo de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM); la segunda a partir del Modelo Estratégico de Innovación y la Calidad Gubernamental (MEIG) que pretendía acciones para la modernización de la administración pública; y la tercera, que es formulada a mitad de su mandato, la llamada Agenda de Buen Gobierno en la que se sintetizan las acciones de innovación gubernamental: combate a la corrupción, fomento de la transparencia y servicio profesional de carrera²⁶.

El 10 de abril de 2003 se publicó en el DOF la Ley del Servicio Profesional de Carrera, con la cual se atendía una de las exigencias de profesionalización del servicio público pendientes desde administraciones pasadas, que posibilitó el concurso de plazas con base en el mérito y en igualdad de oportunidades para los niveles de Enlace hasta el de Director General Adjunto. A partir de esta ley se transforma a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en la Secretaría de la Función Pública. Se crearon también diversas figuras de Funcionario de Libre Designación y de Gabinete de Apoyo²⁷.

²⁵ Las Unidades que se crearon fueron: Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental; Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas; Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional; Comisión de Orden y Respeto; Comisión para el Crecimiento con Calidad; Comisión para el Desarrollo Social y Humano; Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad; Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos; Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana; Dirección General de Administración, y Secretariado Técnico. El Acuerdo fue emitido por el Ejecutivo el 1° de diciembre de 2000 y publicado en el DOF el 4 de diciembre del mismo año. Las modificaciones a la Oficina serían publicadas el 13 de diciembre de 2000, el 9 de marzo de 2001, el 1° de agosto de 2003, fecha en que se redujo su tamaño a sólo siete unidades, y la última del 13 de diciembre de 2014.

²⁶ Sánchez González, José Juan, *op. cit.* p. 26.

²⁷ El Servicio Público Profesional de Carrera estaba integrado para su funcionamiento por siete subsistemas: a) Planeación y Desarrollo de Capital Humano; b) Reclutamiento; c) Selección; d) Formación; e) Desarrollo Profesional; f) Evaluación por Competencias y Resultados, y g) Reubicación y Separación.

Para implementar el Servicio Profesional de Carrera, se creó en 2003 la Unidad de Servicio Profesional de Carrera y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, así como el Consejo Consultivo del Sistema, los comités técnicos de Profesionalización y Selección; y se desarrolló el Registro Único de Servidores Públicos (RUSP). Es en 2004 cuando se publica el Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera.

El Servicio Profesional sin duda tenía serias limitaciones, de las 610,509 plazas existentes en la administración pública centralizada en el año 2005, las situadas en las 77 dependencias que no estaban listadas en las excepciones, no sumaban más que una tercera parte (273,726); de ellas, solamente 42,944 plazas estaban obligadas a formar parte del servicio (15.7% de la última cifra) pues el resto estaba formado por trabajadores de base. A dicha cifra había que restar las 1,780 plazas habrían de integrarse a los “gabinetes de apoyo” y a las plazas de libre designación. En suma, el servicio profesional tendría tan sólo 41,164 plazas potenciales, que representaba el 6.7% del total de plazas de la administración pública y el 2.6% de las 1,543,397 plazas del gobierno federal en su conjunto²⁸.

La ventaja de esas plazas del servicio profesional, es que abarcaría a los mandos medios de 77 dependencias y “habría de garantizar que, al menos en ese universo muy localizado, las viejas prácticas de captura fueran quedando atrás para abrir paso a un nuevo sistema de selección, reclutamiento, permanencia y ascenso basado en las credenciales profesionales y en el compromiso de los funcionarios públicos que llegarían a formar parte de ese grupo, afirmando la calidad del servicio público y el cumplimiento de los propósitos explícitos de las políticas a su cargo”²⁹.

El espíritu de la Ley del Servicio Profesional fue perversamente manipulado a tal grado que hubo necesidad de reglamentar lo ya reglamentado, existiendo un nuevo reglamento al realizado en esa época, además de innumerables amparos y decisiones parciales en áreas de delegaciones de la mayoría de las secretarías de Estado. La administración pública experimentó la incorporación de por lo menos 15 mil funcionarios de marcada tendencia partidista al servicio profesional de carrera, creándose *ghettos* de poder que existen a la fecha, no sólo en la secretaría de la Función Pública, en las distintas secretarías como la de Comunicaciones y Transportes, parece que se asignan franquicias y complicidades y no funciones específicas, el caso de medicina del transporte es un ejemplo tortuoso de corrupción y de apellidos importantes, llegando incluso a crímenes cuando se estaba a punto de hacer denuncias.

²⁸ Merino, Mauricio, “La captura de los puestos públicos”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, Año LVIII, Núm. 219, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, septiembre-diciembre 2013, p. 143.

²⁹ *Ibid.*

Conviene recuperar aquí lo que sostiene Mauricio Merino respecto a la corrupción y lo que denomina la “captura de los puestos públicos”, pues dicho fenómeno implica no sólo la manipulación de las reglas del juego y de las instituciones para provecho de unos cuantos, sino también la negación de lo público, justificada a través de un cuerpo legal: “la corrupción que genera y a la que obedece la captura, no alude a algo abstracto sino a las decisiones concretas que se toman desde los poderes para ensanchar el espacio público o para capturarlo, precisamente, a favor de unos cuantos. Las expresiones concretas de esa captura van desde la designación de los cercanos en los cargos principales hasta el uso abusivo de los presupuestos, pasando por la forma en que se genera y emplea la información y, en conjunto, por el uso discrecional de los medios disponibles para la gestión pública. La corrupción es la consecuencia de esas formas específicas de capturar, para el beneficio de unos cuantos, la mayor parte de los puestos públicos, los supuestos en los que se apoyan las decisiones de la autoridad y los presupuestos públicos que, en una democracia consolidada, estarían al servicio de la sociedad”³⁰.

Asimismo a finales de Fox y principios de Calderón se dio línea para no incorporar a “alumnos revoltosos de la UNAM” y de universidades públicas, dándose el caso de que profesores del FCPyS en las que me incluyo, dábamos clases de como sortear los obstáculos que planteaba el servicio profesional de carrera para su incorporación.

El periodo presidencial de Felipe Calderón (2006-2012) no estuvo caracterizado por grandes reformas a la estructura organizativa de la administración pública federal, su primer iniciativa al respecto, enviada al Legislativo en septiembre de 2009, consistía en desaparecer las Secretarías de Turismo, de la Reforma Agraria y de la Función Pública, propuesta que no fue aprobada por el Congreso.

Durante la gestión de Calderón, se aprobó un nuevo Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en junio de 2007. En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se previeron diversas estrategias en la agenda de gobierno para el fortalecimiento del sector público, mismas que se instrumentarían a través de tres instrumentos: el Programa de Mejora de la Gestión (PMG), el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) que incluyó mecanismos de evaluación y desempeño del gobierno federal materializados en el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)³¹.

El 9 de septiembre de 2008 fue aprobado por decreto el Programa Especial de Mejora de la Gestión Pública Federal 2008-2012, cuyo propósito era transformar la administración pública a través de cambios en los procesos

³⁰ Merino, Mauricio, *op. cit.*, p. 140.

³¹ Pardo, María del Carmen, “La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma”, en *Foro Internacional*, vol. LV, núm. 1, El Colegio de México, enero-marzo, 2015, p. 92.

administrativos, en los instrumentos normativos que regulan la gestión, con especial énfasis en la eficiencia, y no sólo en el control y vigilancia.

Con la segunda alternancia en el poder, a partir del triunfo de Enrique Peña Nieto, se inicia una nueva etapa de transformaciones, en el marco del *Pacto por México*³², se realizaron once reformas estructurales, de las cuales seis contemplaban la creación o transformación de órganos reguladores con mayores atribuciones, entre las que se encuentra la energética, de telecomunicaciones, de competencia económica, educativa, político-electoral y de transparencia. Las otras cinco reformas implicaron cambios en materia financiera, de hacienda pública, laboral, en materia de justicia con la publicación del Código Nacional de Procedimientos Penales y la Nueva Ley de Amparo.

Los nuevos organismos constitucionales autónomos y los modificados fueron la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente, Centro Nacional de Control de Gas Natural, Comisión Reguladora de Energía (CRE), Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), Fiscalía General de la República, Instituto Nacional Electoral (INE), Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL), y el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

No obstante la idea central que representa claramente las teorías de Gilardi que sostiene que los modelos de difusión y aparición de estas nuevas formas de organización y regulación en el gobierno, obedecen a tres tipos de presiones: “en primer lugar la necesidad del gobierno de dotar de una mayor credibilidad y certidumbre política a los actores, en segundo término debido a la existencia de tipo de coacción externa en forma de emulación que fomenta la convergencia de estructuras estatales, y finalmente por la aparición cada vez mayor de una interdependencia entre países a través de mecanismos de difusión como; la competencia, cooperación o imitación”³³.

³² El Pacto por México fue firmado en el Castillo de Chapultepec el 2 de diciembre de 2012, fue signado por Enrique Peña Nieto, y por los líderes de los tres principales partidos políticos: Jesús Zambrano Grijalva, Presidente Nacional del Partido de la Revolución Democrática, María Cristina Díaz Salazar, Presidenta del Comité Ejecutivo del Partido Revolucionario Institucional y Gustavo Madero Muñoz, Presidente Nacional del Partido Acción Nacional.

³³ Culebro Moreno, Jorge E., “Modernización administrativa y post-nueva gestión pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación”, en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Volumen III, número 1, Universidad de Guanajuato, enero-junio 2014, p. 63

Sin embargo, como sostiene Campero, el hilo conductor de las reformas y mejoras administrativas ha sido, desde la lucha por la independencia desde 1810 y de la Revolución Mexicana, “una búsqueda interminable de moralidad, honestidad, honradez, honorabilidad, economía, eficiencia, eficacia, y en el último cuarto de siglo, de ética, calidad, transparencia, legalidad y rendición de cuentas, sin llegar a concretarse. Tampoco se ha avanzado en revertir la pobreza ni la inequidad social, conforme al eterno retorno a más de lo mismo, a semejanza de la condena de Sísifo”³⁴. Imposible olvidar el nivel tan bajo de credibilidad del Ejecutivo Federal, el cuestionamiento de la mayoría de las instituciones (con algunas excepciones, entre otras el INAI), los escándalos de corrupción que nos ubican entre los países más abatidos por ésta en el mundo. La llamada partidocracia no responde a las demandas ciudadanas de nuestro país. El argumento de “todos somos corruptos” es inaceptable.

México tiene todavía extraordinarios ciudadanos, académicos, solidez económica y una sociedad que se está transformando a pasos agigantados, llena de contradicciones, con mayor número de *millenials*, pero aún persisten raíces extraordinarias de fortaleza dentro de nuestra sociedad que podrán sacar adelante a nuestro país más allá de líderes mesiánicos o partidos obsoletos. ¿Qué tendremos que inventar los mexicanos de nuevo?

Reflexiones finales

Es evidente que la LOAPF en muchas ocasiones ni siquiera ha sido tomada en cuenta en los procesos de organización y desempeño gubernamental. Los cambios más bien han respondido al peso específico de los secretarios de Estado, tal es el caso de las secretarías de Trabajo y Previsión Social, Programación y Presupuesto, Reforma agraria, entre otras, que cambiaron estructuras de acuerdo a la “necesidad” de ubicar a algunos colaboradores cercanos (primero se nombraban y luego se modificaban las estructuras).

Al respecto resulta pertinente recuperar la idea que sostiene que “una forma de asegurar la continuidad de las transformaciones es el cambio institucional, entendido como el cumplimiento de la función de las instituciones de orientar la forma de hacer las cosas, siempre y cuando las reglas que éstas incluyen sean reconocidas, aceptadas y practicadas por todos. No es así cuando, por un lado, existe una estructura institucional formal y, por otro, prácticas institucionales que la contradicen sistemáticamente”, en tal caso, puede hablarse de una dualidad en la administración pública mexicana, existe por una parte, “una normatividad que regula la vida política, económica, social y administrativa y por otro

³⁴ Campero Cárdenas, Gildardo Héctor, *op. cit.*, p. 367.

lado, una que consiste en cambiar las reglas de acuerdo con intereses ajenos a las instituciones³⁵.

Se dan tantas contradicciones que aún persisten como el del sector salud, cuya cabeza es la Secretaría de Salubridad, pero las conquistas sindicales y los salarios del seguro social son más importantes que la misma cabeza de sector, el ejemplo del ISSTE es evidente, no existen controles de horarios como en el seguro social, ya que se asignan éstos dependiendo el nivel y especialización, para que asistan un par de veces a la semana a los hospitales asignados vs. los que sostienen el peso de los servicios médicos, los pasantes que realizan internado y especialidad, hay disparidad en sueldos, horarios y manejo discrecional; otro ejemplo es el DIF con modificaciones y salarios fuera de todo orden y congruencia. De capital importancia resulta el caso de STPS que hasta nuestros días tiene conflictos sindicales de estructuras y de los más elementales reglamentos.

Ausencia de transparencia, disminución del papel central del gobierno en las políticas públicas, mayor control sobre la población (vigilancia persuasiva), aquí resulta muy importante el modernizar nuestras estructuras en un esquema de planeación prospectiva. Lo que se quiere y lo que se puede, que nos lleva a una planeación holística o circular de la mano del examen de nuestras realidades en las distintas organizaciones que configura la administración pública de nuestro país.

La planeación estratégica requiere replantear, mejorar, modernizar y administrar nuestras instituciones. La Secretaría de la Función Pública ha sido hasta nuestros días un espejismo con costos políticos, económicos y sociales de gran trascendencia, no sanciona ni autoriza las estructuras orgánico-funcionales de nuestras instituciones. Las secretarías de Estado se mueven dependiendo del peso político del titular, cambian y “acomodan” a su arbitrio las distintas áreas a su cargo. Se requiere con carácter de urgente un replanteamiento de ésta en donde todavía existen grupos que operan de manera inadecuada, áreas como la de personal y la de ingreso al servicio profesional de carrera, que no han sido debidamente revisadas. La LOAPF es obsoleta, no responde a los requerimientos del México actual. Ésta debe ser modernizada como prioridad del Estado mexicano.

México no puede quedar aislado y deberán promoverse un gobierno y eficacia ágiles, México tiene que incidir en el futuro, de manera integrada y conjunta, modernizar nuestras estructuras, replantear la obsoleta LOAPF y especialmente la adecuada operación de ésta. La sociedad del conocimiento ya está entre nosotros, no podemos quedar en la soledad de no haber escuchado los reclamos sociales vigentes en nuestro país y en el mundo.

³⁵ Sánchez González, José Juan, “Cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública”, en *Gestión y Política Pública*, No. 1, Vol. XVIII, México, CIDE, enero-junio de 2009, p. 84.

Bibliografía

- Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976*, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana, Serie Documental, Núm. 4, México, 1977.
- Bases Jurídicas de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal*, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1977.
- Campero Cárdenas, Gildardo, Héctor, "El bicentenario y la reforma del sector público en México. Los afanes de Sísifo", en *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, Núm. 49, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2009.
- Carrillo Castro, Alejandro, *Génesis y evolución de la Administración pública Federal centralizada*, Tomo II, Volumen 1, México, INAP, 2011.
- Culebro Moreno, Jorge E., "Modernización administrativa y post-nueva gestión pública. De los dilemas y tensiones hacia las nuevas formas de coordinación y regulación", en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Volumen III, número 1, Universidad de Guanajuato, enero-junio 2014, pp. 53-74.
- Guías Técnicas del Sistema de Administración y Desarrollo de Personal*, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Colección Administración y Desarrollo de Personal, Núm. 2, México, 1982.
- Merino, Mauricio, "La captura de los puestos públicos", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Nueva Época*, Año LVIII, Núm. 219, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, septiembre-diciembre 2013, pp. 135-156.
- Moreno Rodríguez, Rodrigo, *La administración pública federal en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1980.
- Pardo, María del Carmen, "La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma", en *Foro Internacional*, vol. LV, núm. 1, El Colegio de México, enero-marzo, 2015, pp. 83-115.
- Sánchez González, José Juan, "Cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública", en *Gestión y Política Pública*, No. 1, Vol. XVIII, México, CIDE, enero-junio de 2009.
- Sánchez González, José Juan, "La administración pública de Vicente Fox: del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental a la Agenda de Buen Gobierno", en *Espacios Públicos*, Vol. 12, Núm. 24, México, Universidad Autónoma del Estado de México, abril 2009, pp. 8-31.
- Sierra, Carlos, "Antecedentes de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958", en *Revista de Administración Pública*, No. 10, México, INAP, 1958, pp. 5-10.