

# Revista de Administración Pública

## Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Origen, estructura y prospectiva

Leticia Bonifaz Alfonso\*  
César Flores Mancilla\*\*

*“Gran parte de la vida política no es tan regular como  
el presupuesto ni tan insólita como una revolución;  
el estudio de la organización administrativa  
puede esclarecer estas situaciones intermedias.”*

JAMES MARCH Y JOHAN OLSEN, El redescubrimiento de las instituciones.

### Introducción

A 40 años de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), el presente artículo pretende recordar su origen, analizar su contenido, y poner a discusión la necesidad de una nueva ley acorde a la realidad económica, política y social de México en el siglo XXI que impone nuevos retos a la administración pública federal.

### Origen de la LOAPF de 1976

El 29 de diciembre de 1976 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) la LOAPF, que entró en vigor el 1º de enero de 1977 y que, con diversas reformas, se mantiene vigente hasta nuestros días. Esta Ley abrogó la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, y fue producto de un profundo ejercicio de análisis y proceso de reforma a la administración pública federal durante los diez años previos a su promulgación.

\* Licenciada, Maestra y Doctora en Derecho por la UNAM. Profesora de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Se ha desempeñado como Consejera Jurídica de la Ciudad de México. Actualmente ocupa el cargo de Directora General de Estudios, Promoción y Desarrollo de los Derechos Humanos en la SCJN.

\*\* Licenciado en Derecho por la UNAM, en Economía por la UAM y Maestro en Administración y Políticas Públicas por el CIDE. En 2002 obtuvo una mención honorífica en el Premio INAP por un trabajo sobre la administración del Poder Judicial de la Federación. Actualmente se desempeña como asesor en la Dirección General de Estudios, Promoción y Desarrollo de los Derechos Humanos de la SCJN.

En 1965 se estableció en la entonces Secretaría de la Presidencia una Comisión de Administración Pública (CAP) que tenía como función proponer una serie de reformas legislativas y nuevos métodos administrativos.<sup>1</sup> Esta Comisión fue sustituida en 1971 por la Dirección General de Estudios Administrativos, adscrita a la misma Secretaría, que impulsó la emisión de dos acuerdos para la implementación de la reforma:

- “Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del Sector Público Federal” (DOF, 28 de enero de 1971), y
- “Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal” (DOF, 11 de marzo de 1971).<sup>2</sup>

Como afirman varios autores, el éxito de la reforma se explica –entre otras cosas– porque desde la primigenia CAP participaron personajes clave que ocuparían cargos públicos durante el sexenio de José López Portillo (1976-1982), empezando por el propio Presidente quien encabezó la Comisión<sup>3</sup> y otros funcionarios como: Alejandro Carrillo Castro, Gustavo

<sup>1</sup> Dice Alejandro Carrillo Castro: “La CAP se estableció con la intención precisa de realizar estudios y propuestas para reformar la administración pública, a fin de adaptarla a las necesidades de desarrollo del país y apoyar el esfuerzo que habría de realizarse con miras a la planeación sistemática de dicho desarrollo, tareas –ambas– que la anterior Ley de Secretarías y Departamentos de Estado encomendaba a la Secretaría de la Presidencia, antecedente directo de la que [se conocería] como de Programación y Presupuesto.” ALEJANDRO, CARILLO CASTRO, “Algunas notas en torno a la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976”, *Revista de Administración Pública* (RAP), Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 71/72, julio-diciembre, 1987, p. 73.

<sup>2</sup> En opinión de José Antonio González, el primer acuerdo “estableció que deberían introducirse comisiones internas de administración en las secretarías y departamentos de Estado, así como en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que tuvieran por objeto planear y realizar las reformas necesarias para el mayor cumplimiento de los objetivos y programas, incrementando su propia eficiencia y contribuyendo al sector público en su conjunto. Igualmente señala que se deberían establecer unidades de organización y métodos con el propósito de asesorar técnicamente el planteamiento y la ejecución de las reformas administrativas. Por lo que hace al segundo acuerdo, [...] estableció, que deberían introducirse unidades de programación encargadas de asesorar a los titulares en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y previsiones, y la determinación de los recursos necesarios para cumplir las tareas correspondientes a las entidades aludidas en el acuerdo. La Dirección de Estudios Administrativos preparó un programa general de la reforma para el correspondiente régimen, que se llamó “Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976.” JOSÉ ANTONIO, GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, “Antecedentes y comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, año 2, vol. 2, enero-diciembre, 1978, p. 348.

<sup>3</sup> En este mismo tenor, Alejandro Carrillo Castro sostiene: “[José López Portillo] quien, a finales de 1976, como Titular del Ejecutivo enviaría al Congreso de la Unión la iniciativa de la primera Ley Orgánica de la Administración Pública, había venido trabajando en su concepción y análisis detallado por más de diez años –cinco como presidente de la [CAP]– y otros cinco como estudioso y apasionado del tema en su diversa condición de subsecretario del Patrimonio Nacional, director de la Comisión Federal de Electricidad, secretario de Hacienda y Crédito Público y Presidente electo de México.” *Op. cit.*, p. 73.

Martínez Cabañas, Julio Rodolfo Moctezuma, Emilio Mújica, Fernando Solana, Carlos Vargas Galindo y Pedro Zorrilla Martínez.

El proceso culminó en 1976 con la modificación a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y la promulgación de tres nuevas leyes:

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público;
- Ley General de Deuda Pública, y
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Al inicio de la exposición de motivos se afirmaba que: “no puede esperarse que una estructura orgánica, cuyo último ajuste de fondo fue realizado hace dieciocho años, siga teniendo la misma eficacia para resolver, hoy día, los problemas que plantea un país cuyas actividades socioeconómicas son considerablemente más amplias y complejas que las de entonces. La Nación reclama nuevamente la adecuación de su administración pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y el mundo.”<sup>4</sup>

De esta manera, se estableció la necesidad de eficientar la administración pública, institucionalizar la programación de las acciones estableciendo el presupuesto por programas y la evaluación de resultados, organizar la intervención del Estado en el desarrollo económico y social del país, implementar la coordinación sectorial de las dependencias centrales, concentrar la regulación de las entidades paraestatales<sup>5</sup>, incorporar la figura de la desconcentración administrativa, evitar duplicidades, precisar responsabilidades y simplificar estructuras que provean de procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada a los gobernados.

En particular, en la exposición de motivos se hizo énfasis en la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto que concentró las funciones que realizaban las secretarías de Presidencia, Patrimonio Nacional, y Hacienda y Crédito Público, en materia de planeación, presupuesto y control del gasto. A esta dependencia se le encargó “elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento –tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente– y de evaluar los resultados de su gestión”<sup>6</sup>, la integración de la Cuenta Pública para su presentación ante la Cámara de Diputados, y la administración de un Sistema Nacional de Estadística con información económica y social.

<sup>4</sup> “Exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal presentada al H. Congreso de la Unión en diciembre de 1976”, *Revista de Administración Pública* (RAP), Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 71/72, julio-diciembre, 1987, p. 107.

<sup>5</sup> Para finales de 1976 se contabilizaban 900 entidades paraestatales según lo refiere Carrillo Castro, *op. cit.*, p. 73.

<sup>6</sup> “Exposición de motivos...”, *op. cit.*, p. 110.

Originalmente, la LOAPF contemplaba 16 Secretarías de Estado y dos Departamentos Administrativos (incluyendo al entonces Departamento del Distrito Federal). Desde su promulgación, ha sido objeto de 54 reformas, adiciones o derogaciones (es una de las leyes más reformadas del *corpus iuris* mexicano), para adecuar su contenido a nuevas realidades administrativas y crear, modificar o desaparecer, dependencias, entidades públicas y/o ampliar, restringir o sustituir atribuciones.

El último decreto de reforma fue publicado en el DOF del 18 de julio de 2016 y tuvo por objeto restablecer en el texto normativo a la Secretaría de la Función Pública que se pretendía desaparecer con la reforma del 2 de enero de 2013,<sup>7</sup> modificar algunas atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y establecer nuevas reglas en materia de control interno en el marco del Sistema Nacional Anticorrupción.

### **Sistemática y estructura normativa de la LOAPF**

El primer párrafo del artículo 90 de la Constitución Política establece que “la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”

La LOAPF vigente tiene la siguiente estructura normativa donde se contienen diversos conceptos jurídicos conforme a los artículos señalados:

- Definición de la administración pública federal como centralizada y paraestatal, y las dependencias y entidades que las integran (1-3);
- Función y requisitos del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal (4);
- Acuerdo del Presidente con los Secretarios y el Procurador para la restricción o suspensión de derechos humanos (6);
- Reuniones de gabinete (7);
- Función e integración de la Oficina de la Presidencia (8);
- Programación de las actividades para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo (9);
- Integración, organización y funcionamiento genérico de las Secretarías de Estado (10-25);
- Refrendo de los Secretarios de Estado (13);
- Delegación de facultades y adscripción de unidades administrativas (16);
- Órganos administrativos desconcentrados y delegaciones en las entidades federativas (17 y 17 Bis);

<sup>7</sup> La desaparición y transferencia de atribuciones de la Secretaría de la Función Pública estaba condicionada a la entrada en vigor del órgano constitucional autónomo en materia de anticorrupción, hasta en tanto, aquella continuara ejerciendo sus atribuciones en términos del artículo segundo transitorio del decreto publicado en el DOF en la fecha que se indica.

- Expedición de reglamentos interiores y manuales de organización, procedimientos y servicios, sistemas de estímulos y recompensas, y condiciones generales de trabajo (18 y 19);
- Servicios de apoyo administrativo (20);
- Comisiones Intersecretariales (21);
- Convenios de coordinación con Estados y Municipios (22);
- Comparecencias e informes al Congreso de la Unión (23);
- Determinación de competencia, información y cooperación entre Secretarías (24 y 25);
- Competencia de cada una de las 18 Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica (26-43);
- Presentación de proyectos de iniciativas de leyes o decretos (43 bis);
- Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (43 ter);
- Órganos internos de control de las dependencias y entidades (44);
- Organismos descentralizados (45);
- Empresas de participación estatal mayoritaria (46);
- Fideicomisos públicos (47);
- Agrupación por sectores de las entidades de la administración pública paraestatal y dependencia coordinadora de sector (48-49), y
- Relaciones entre el Ejecutivo y las entidades paraestatales, congruencia global, lineamientos generales y clasificación (50).

Asimismo, la LOAPF se relaciona normativamente de forma trasversal con 23 leyes federales que también contienen disposiciones generales y específicas para el funcionamiento y organización de las dependencias y entidades de la administración pública federal, tales como:

- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público;
- Ley de Firma Electrónica Avanzada;
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación;
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;
- Ley de Planeación;
- Ley de la Tesorería de la Federación;
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;
- Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica;
- Ley Federal de Archivos;
- Ley Federal de Deuda Pública;
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales;
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional;
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo;
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado;

- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (que será sustituida por la Ley General de Responsabilidades Administrativas);
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (y la correspondiente Ley General en la misma materia);
- Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público;
- Ley General de Bienes Nacionales;
- Ley General de Contabilidad Gubernamental;
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, y
- Anualmente la correspondiente Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Adicionalmente, la estructura normativa de la administración pública central se amplía con la facultad del Presidente contenida en el artículo 18 de la LOAPF de expedir los reglamentos interiores de cada una de las Secretarías de Estado donde determina las atribuciones específicas de sus unidades administrativas.

Analizando la LOAPF, encontramos que algunas partes de su contenido deben actualizarse:

- 1. Acuerdo con el gabinete para la suspensión temporal de derechos:** El artículo 6º establece que para los efectos de la suspensión de derechos y garantías establecida en el artículo 29 constitucional, el Presidente acordará lo correspondiente con todos los Secretarios de Estado y el Procurador General de la República. Esta disposición atendía al anterior texto constitucional que hacía referencia a dicho acuerdo, sin embargo, perdió su razón de ser al ser suprimido con la reforma al primer párrafo del artículo 29 constitucional publicada el 10 de febrero del 2014.

Adicionalmente, en términos del artículo décimo sexto transitorio del decreto de reforma antes señalado, debe eliminarse de la LOAPF toda referencia a la Procuraduría General de la República una vez que el Congreso de la Unión establezca, en la legislación secundaria, la entrada en vigor de la autonomía constitucional de lo que será la Fiscalía General de la República.

- 2. Algunos enunciados contenidos en las fracciones XII, XXX y XLII del artículo 27 relativo a las atribuciones de la Secretaría de Gobernación:** Los enunciados establecen: a) la comparecencia cada seis meses ante las comisiones de Gobernación y Seguridad Pública del Senado para presentar la política criminal y darle seguimiento cuando se apruebe o modifique; b) informar al

Legislativo sobre los asuntos en materia de seguridad nacional, mediante comparecencia del titular cada seis meses ante una Comisión Bicameral, y c) el nombramiento del Comisionado Nacional de Seguridad por el titular del Ejecutivo con ratificación del Senado.

Dichos enunciados fueron declarados inválidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 1/2013<sup>8</sup>, por lo que debe adecuarse el texto legal a lo resuelto por la Corte.

**3. La naturaleza jurídica de los órganos desconcentrados y organismos descentralizados:** Conforme a las disposiciones de la LOAPF y la doctrina del derecho administrativo, las características jurídicas distintivas de los órganos desconcentrados son: dependencias jerárquicamente subordinadas a las Secretarías de Estado, con facultades específicas en una materia y dentro de un ámbito territorial;<sup>9</sup> y de los organismos descentralizados: entidades creadas por ley o decreto del Legislativo o Ejecutivo, con personalidad jurídica y patrimonio propio.<sup>10</sup>

Sin embargo, en los últimos años, en la legislación secundaria y/o disposiciones reglamentarias se ha venido otorgando algún tipo de “autonomía” a algunos órganos desconcentrados que entran en conflicto en mayor o menor grado con la idea de ser una dependencia subordinada a una Secretaría de Estado y el enfoque de territorialidad en su estructura, organización y funcionamiento. Nos referimos a la “autonomía administrativa, técnica, de gestión, operativa, gasto o presupuesto”, cuyos alcances no son del todo claros y pueden confundirse con ciertas características de los organismos descentralizados.

---

<sup>8</sup> La acción fue promovida por diputados federales de la LXII Legislatura en contra de varios preceptos de la LOAPF considerando que se violaban disposiciones constitucionales, entre otras razones: al imponer al Secretario de Gobernación la obligación de presentar informes al Legislativo sin que tal deber esté expresamente señalado en la Constitución; que la obligación de informar sobre la seguridad nacional es del Ejecutivo al rendir el informe del estado que guarda la administración pública y no de uno de sus subordinados; y, al otorgar facultades al Senado, fuera de los supuestos de excepción que contempla la Constitución, para intervenir en la designación de servidores públicos de la administración pública federal centralizada cuyo nombramiento depende sólo del Ejecutivo.

<sup>9</sup> Dice Gabino Fraga: “La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia a favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente.” GABINO FRAGA, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 48ª edición, 2012, p. 159.

<sup>10</sup> “La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Pública Central.” *Ibid.*

El caso extremo es el de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, que siendo parte de la administración pública centralizada gozan de personalidad jurídica propia y autonomía técnica, operativa y de gestión (artículo 43 ter).<sup>11</sup>

La LOAPF necesitaría reformarse para regular estas nuevas formas de organización administrativa que no encuadran en la clasificación tradicional que ha sostenido la propia Ley y la doctrina, y definir puntualmente las “autonomías” de las que gozan algunos órganos desconcentrados.<sup>12</sup>

**4. Artículos y fracciones derogados:** La Ley Orgánica tiene 53 artículos o fracciones derogados. Por lo tanto, es necesario depurar el texto legal para buscar una nueva sistematización.

### ¿Necesitamos una nueva Ley Orgánica?

Más allá de las cuestiones antes señaladas que justificarían reformar la Ley vigente para adecuar su texto, la realidad de México en la segunda década del siglo XXI, exige una nueva forma de pensar lo público, administrar los recursos escasos y diseñar un aparato administrativo adecuado al contexto que vivimos con capacidad para solucionar problemas y dar resultados.

---

<sup>11</sup> La Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, establece: “Artículo 2.- Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética serán las siguientes dependencias del Poder Ejecutivo Federal:  
I. La Comisión de Hidrocarburos, y  
II. La Comisión Reguladora de Energía.  
Artículo 3.- Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética tendrán autonomía técnica, operativa y de gestión. Contarán con personalidad jurídica y podrán disponer de los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades...”

<sup>12</sup> Pongamos por ejemplo los 14 órganos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación. De conformidad con su Reglamento Interior (DOF del 2 de abril del 2013), éstos están jerárquicamente subordinados, su objetivo es atender eficaz y eficientemente el despacho de los asuntos, y tendrán las competencias y facultades que señala el propio Reglamento, el instrumento jurídico que los crea o regula, y los acuerdos de delegación de facultades del Secretario (art. 69). Sin embargo, seis de esos órganos desconcentrados tienen otorgada algún tipo de autonomía, de conformidad con lo siguiente:  
a) Centro de Investigación y Seguridad Nacional: autonomía técnica, operativa y de gasto;  
b) Centro Nacional de Prevención de Desastres: autonomía técnica y operativa;  
c) Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal: autonomía administrativa;  
d) Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública: autonomía técnica, de gestión y presupuestal;  
e) Servicio de Protección Federal: autonomía técnica, operativa y de gestión, y  
f) Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social: autonomía técnica y operativa.

Hace 40 años, la LOAPF fue producto de un exhaustivo proceso de estudio y análisis, y significó un cambio de gran trascendencia en la organización del aparato administrativo del Estado, poniendo como sus herramientas básicas la programación y, posteriormente, la planeación democrática y deliberativa del desarrollo nacional, con una fuerte intervención del Estado en la economía, un sistema político vertical y hegemónico, y un gobierno que pretendía orientarse a lo social. Sin embargo, la función del Estado, la estructura de gobierno y el papel del administrador público han cambiado sus objetivos, métodos y formas de trabajo.<sup>13</sup>

Pasamos de un Estado interventor, programático y planificador, a otro mínimo, casi sólo regulador con alta exigencia de transparencia en sus acciones. Hoy, la administración pública enfrenta problemas sumamente complejos, contextos adversos e inestables, equilibrios más reales entre los poderes y nuevos factores de poder. Vivimos en un mundo globalizado y la capacidad del gobierno para ser motor del desarrollo se ha acotado. Por lo tanto, no puede seguir actuando con las viejas reglas. Los retos del presente y futuro implican una amplia reforma que impacte la organización y funcionamiento de la administración pública, que analice detenidamente los medios y fines de lo público, y diseñe una estructura organizacional y normativa coherente, integrada y flexible que además permita la transversalidad.

En este momento, el Estado cada vez puede hacer menos, vive una crisis de desconfianza, el poder público se ha democratizado y profesionalizado, pero también se ha vuelto inestable y fragmentado. El tamaño de las organizaciones ya no determina su poder, cada vez más organizaciones

<sup>13</sup> En opinión de Michael Barzelay: "El paradigma burocrático informaba a los administradores públicos que entre sus responsabilidades se incluían la planeación, la organización, la dirección y la coordinación. Planear significaba mirar más allá de las operaciones cotidianas de cada función, con objeto de determinar cómo debía evolucionar el trabajo de la organización en general. Organizar quería decir dividir las responsabilidades de trabajo y delegar en cada puesto la autoridad indispensable sobre la gente y la materia de que se tratara. Dirigir implicaba informar a los subordinados sobre sus respectivas funciones en la ejecución de los planes y asegurarse de que las desempeñaran de acuerdo con las normas. Coordinar significaba armonizar esfuerzos y relaciones entre los subordinados. Durante más de 40 años, las deficiencias de esta idea de las funciones han sido amplia y hábilmente catalogadas por los autores especializados en la administración.

El paradigma posburocrático valora la argumentación y la deliberación acerca del modo en que deben enmarcarse las funciones de los administradores públicos. En la actualidad, los administradores públicos informados entienden y aprecian conceptos de función tan diversos como ejercer la dirección, crear una misión enaltecida y una cultura organizativa, hacer planeación estratégica, administrar sin autoridad directa, encontrar caminos, plantear problemas, identificar a los clientes, andar a tientas, reflejarse en la acción, asesorar, estructurar incentivos, promover productos, inculcar un compromiso de calidad, crear un clima de innovación, formar equipos, rediseñar el trabajo, invertir en recursos humanos, negociar mandatos y administrar paseándose." MICHAEL, BARZELAY, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 195.

detentan más poder, cada vez pueden hacer menos con ello, acceden más fácilmente a él y de la misma manera lo pueden perder.<sup>14</sup>

En 1999 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) celebró un coloquio titulado *El gobierno del futuro* que reunió a 80 representantes de 29 países para analizar la reforma de la gestión pública. En dicho evento se reconoció que si bien no hay un modelo único de reforma, existen hechos que justifican su necesidad: la administración debe evolucionar al mismo ritmo de la sociedad, debe recuperar la confianza en el público, hay nuevos problemas y nuevos actores.

Para la OCDE “el perfil que debe adoptar la reforma depende de la capacidad del gobierno para anticiparse a las necesidades de los ciudadanos. Actualmente, la mayor parte de las reformas de la gestión pública no se realizan sobre la base de una anticipación de las necesidades, sino más bien como respuesta a las crisis que se manifiestan cuando estas necesidades no son satisfechas (pero también como respuesta a acontecimientos imprevisibles). Los poderes públicos deben hacer frente al desafío de pasar de una reforma oportunista a una *reforma estratégica*. La reforma estratégica necesita ofrecer una *visión clara*, ganar la *adhesión del público* y prever las *tácticas* para obtener los *resultados*. También implica *comunicar* la visión y los resultados previstos a las *partes afectadas* y a los ciudadanos en el sentido más amplio.”<sup>15</sup>

En el documento que recopila los trabajos que se presentaron, se afirma que el paradigma de la organización gubernamental en el siglo xx era estable, rígido, orientado hacia los procedimientos, integrado en sentido vertical, jerárquico, basado en el tamaño y la escala. Al contrario, el paradigma de organización gubernamental del siglo xxi debe caracterizarse

<sup>14</sup> Como sostiene Moisés Naím: “restablecer la confianza, reinventar los partidos, encontrar nuevas vías para que los ciudadanos corrientes puedan participar de verdad en el proceso político, crear nuevos mecanismos de gobernanza real, limitar las peores consecuencias de los controles y contrapesos y, al mismo tiempo, evitar la concentración excesiva del poder y aumentar la capacidad de los países de abordar conjuntamente los problemas globales, deberían ser los objetivos políticos fundamentales de nuestra época.

[...] En esta época de constante innovación, en la que casi nada de lo que hacemos o experimentamos en nuestra vida cotidiana ha quedado intocado por las nuevas tecnologías, existe un ámbito crucial en el que, sorprendentemente, muy poco ha cambiado: la manera en que nos gobernamos.

[...], las innovaciones disruptivas no han llegado aún a la política, el gobierno y la participación ciudadana. Pero llegarán. Se avecina una revolucionaria oleada de innovaciones políticas e institucionales positivas. [...], el poder está cambiando tanto, y en tantos ámbitos, que sería sorprendente que no aparezcan nuevas formas de usar el poder para responder mejor a las necesidades y exigencias de la gente.” MOISÉS NAÍM, *El fin del poder*, México, Debate, 2015, pp. 353-354.

<sup>15</sup> ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, *El gobierno del futuro*, España, Ministerio de Administraciones Públicas, 2003, p. 31, consultado en línea en: [www.oecdbookshop.org](http://www.oecdbookshop.org)

por estar en constante evolución, flexible, orientado a resultados e integrado virtualmente.<sup>16</sup>

En las últimas décadas se generaron nuevos marcos teóricos para analizar y administrar lo público: el enfoque de políticas públicas, el neo-institucionalismo económico, la nueva gestión pública, la gobernanza y el gobierno de redes,<sup>17</sup> apoyados por herramientas metodológicas como la planeación estratégica, los métodos cuantitativos, la probabilidad y estadística, la elección racional, el estudio de casos o el análisis económico del derecho. Estos marcos teóricos fueron reflejo y factor de la transición del Estado benefactor al Estado mínimo y de éste al Estado regulador, reconociendo que el mercado tiene fallas, que necesita reglas y que en algunas actividades se necesita la intervención del Estado para proveer una serie de bienes públicos de interés para el bienestar colectivo, con participación activa de la ciudadanía y un gobierno transparente que rinda cuentas.<sup>18</sup>

Una nueva Ley Orgánica, no sólo debe significar la formalización jurídica del gobierno, la materialización de su estructura, funciones y competencias, plasmando la manera en que trabajan las dependencias y entidades, la forma en que se coordinan y los asuntos que gestionan y resuelven. También debe ser parte de un proceso más amplio de reforma administrativa que sea sensible al contexto en que se desenvuelve el gobierno, la realidad imperante, la complejidad de los problemas y el peso

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 73.

<sup>17</sup> Véase: MARÍA DEL CARMEN, PARDO, *Una introducción a la administración pública*, México, El Colegio de México, 2016.

<sup>18</sup> María del Carmen Pardo afirma: "Dejar al gobierno como un actor entre otros en el juego político favoreció que se le exigiera un compromiso más evidente respecto a su capacidad regulatoria. Si ya no actúa en el terreno económico e incide de manera única en la formulación de políticas, debe tener un papel mucho más activo en la regulación no sólo en términos de legalidad, sino en términos funcionales. Las reformas en materia de regulación registradas en la última década, además de la 'buena gobernanza', complementan los cambios registrados en las economías bajo el membrete de 'neoliberales' y reta algunos de sus más simples postulados sobre la naturaleza de las relaciones entre la política y la economía en términos generales y entre el Estado y el mercado, en términos particulares. El nuevo papel regulador incorpora la dimensión que ofrece insumos para entender los efectos de las políticas neoliberales, pero también el advenimiento del nuevo orden global. En el ámbito ideológico estas políticas promoverían la desregulación; en el práctico, lo que se ha promovido es una mejor regulación, de distinta naturaleza a la que se ponía en práctica en el pasado. Esto es, formas de regulación alejadas de las antiguas montadas en órdenes y control, e incluso algunas de ellas no ejecutadas directamente por el Estado, lo que constituiría un nuevo capítulo en el tema de la regulación. Aunque los resultados pueden parecer contradictorios, el nuevo orden mundial podría caracterizarse como un 'capitalismo regulatorio'. La apuesta sería que este nuevo orden social, político y económico, resultaría en uno en el que el Estado, el mercado y la sociedad no serían actores tan antagónicos. Las relaciones se volverían mucho menos unilaterales y habría un 'diálogo' entre ellos mucho más sistemático y productivo." *Ibid.*, p. 152.

de lo político e informal en la organización de lo público.<sup>19</sup> Es decir, una forma de organización de la gestión pública y un marco normativo que sean sensibles y acordes al cambio para poder administrarlo.

Esa nueva Ley Orgánica tendría que diseñarse sobre la base de principios fundamentales de la administración de lo público: legalidad, simplificación, desregulación, enfoque a resultados, transparencia, control del gasto, rendición de cuentas, equilibrio entre eficiencia y supervisión y transversalidad.

## Conclusiones

Acaso en la historia legislativa del país no exista otro ejemplo de análisis, estudio y reflexión previo para implementar una reforma administrativa como la subyacente a la LOAPF que hoy cumple 40 años. Es una Ley que ha configurado la forma en que se estructura y organiza la administración pública federal orientada al desarrollo económico y social.

Sin embargo, el país enfrenta nuevos retos, complejos y variados, que requieren no sólo reformar una Ley Orgánica sino pensar –de manera más amplia y general– en la forma más óptima para administrar lo público en un contexto nacional y global como el que vivimos. Una reforma administrativa que coordine los esfuerzos gubernamentales para el logro de objetivos comunes, con una gestión pública transparente y que rinda cuentas, y sin otro objetivo que el de procurar que cada mexicano acceda a un mejor nivel de vida, goce de los derechos y libertades que le asisten, concretando un ideal de justicia al menor costo posible y con el mayor grado de bienestar social.

---

<sup>19</sup> En opinión de David Arellano Gault: “las reglas dan certidumbre a las relaciones si existe una probabilidad suficientemente amplia para generar reciprocidad. Sin duda, la jerarquía, la estructura formal y las reglas escritas desempeñan un papel para generar esta probabilidad de reciprocidad. Sin embargo, tal reciprocidad descansará también en la fortaleza de los vínculos de confianza y reputación entre los actores.

[...] Cualquier proyecto o diseño de política no puede asumir en automático que sus propios parámetros racionales serán introducidos a la esfera organizacional, por más formalidad que posea y asegure. Requerirá pasar por el tamiz de las prácticas y los conceptos que hacen operativo, creíble y aceptable el tomar ciertas decisiones, enfrentar ciertos riesgos, y jugarse la reputación y la confiabilidad entre los diferentes grupos.

[...] Toda política pública pasará a ser interpretada e introyectada en la dinámica organizacional, y en esta dinámica la lógica informal es tan importante como en cualquier organización.” DAVID, ARELLANO GAULT, “II. El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo a las organizaciones gubernamentales”, en MAURICIO, MERINO, *et al.*, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, México, Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, pp. 73-74.

## Bibliografía

- Arellano Gault, David, "II. El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas. Entendiendo a las organizaciones gubernamentales", en Mauricio Merino, *et al.*, *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, México, Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, pp. 61-92.
- Barzelay, Michael, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Carrillo Castro, Alejandro, "Algunas notas en torno a la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976", *Revista de Administración Pública (RAP)*, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 71/72, julio-diciembre, 1987, pp. 71-85.
- Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 48ª edición, 2012.
- González Fernández, José Antonio, "Antecedentes y comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Escuela Libre de Derecho, año 2, vol. 2, enero-diciembre, 1978, pp. 337-391.
- Instituto Nacional de Administración Pública, *Revista de Administración Pública (RAP)*, núm. 71/72, julio-diciembre, 1987.
- Merino, Mauricio, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2013.
- Naím, Moisés, *El fin del poder*, México, Debate, 2015.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *El gobierno del futuro*, España, Ministerio de Administraciones Públicas, 2003, consultado en línea en: [www.oecdbookshop.org](http://www.oecdbookshop.org)
- Pardo, María del Carmen, *Una introducción a la administración pública*, México, El Colegio de México, 2016.