

EPÍLOGO

Después de recorrer doscientos años de historia de la Administración Pública Centralizada en México (1810-2010) se podría intentar un breve resumen de sus principales notas características a lo largo de dicho período. Para empezar, cabría destacar que desde los últimos gobiernos virreinales de la Nueva España (1810-1821) coexistieron al mismo tiempo que las dependencias administrativas directas del Virrey, como lo eran los cuatro “departamentos” de la “Secretaría del Virreinato”, otras figuras de naturaleza jurídico administrativa muy diversa como lo eran los “Estancos” o Monopolios encargados de controlar, desde el gobierno, actividades productivas y comerciales relacionadas con el tabaco, la pólvora, el azogue, el pulque, la nieve, el papel sellado y los naipes, entre otras, al igual que otras instituciones públicas como la Casa de Moneda, el Monte de Piedad de Ánimas, la Junta de Amortización de Créditos de la Moneda de Cobre y la Academia de San Carlos, tan sólo por poner unos cuantos ejemplos. Ello permite señalar que, desde finales de la administración virreinal (1810-1821), existía una estructura jurídico-administrativa pública que combinaba la figura de las dependencias directas del titular de las funciones ejecutivas del gobierno que hoy se denominan la administración pública “centralizada”, con otras entidades “descentralizadas” que actualmente se conocen como la administración pública “paraestatal”.

También cabe destacar que, a partir de la formalización efectiva de la independencia de México en 1821 (pues ya había sido decretada oficialmente sin éxito en 1813 por el Congreso de Anáhuac) a las dependencias directas del órgano Ejecutivo de gobierno se les empezó a designar genéricamente como “Secretarías de Estado y del despacho” (debido a una lectura poco afortunada del Título IV de la Constitución de Cádiz de 1812, que se refería a la existencia de una “Secretaría de Estado” y otras seis “Secretarías del Despacho”) si bien en fechas posteriores se utilizó la denominación de “Ministerios”, sobre todo en las etapas en las que la República “unitaria o centralista” sustituyó a la República “federal” constituida originalmente con base en la Constitución de 1824. Es de destacarse que fue durante las administraciones “centralistas” que surgieron los primeros organismos descentralizados en el México independiente, a la manera en que existían en la última etapa del virreinato, como lo fueron el Banco de Avío y el Banco

de Amortización de la Moneda de Cobre. Lo anterior se explica ya que los gobiernos “fедерales” estaban comprometidos con los principios del liberalismo económico que postulaba el retiro del gobierno de las actividades económicas del país para dejarlas en manos de los particulares, el famoso “*laissez faire, laissez passer*”.

No fue sino hasta 1917 cuando surge constitucionalmente un nuevo tipo de dependencias “centralizadas”, los “departamentos administrativos”, que son incluidos por primera vez en las Leyes de Secretarías promulgadas por Venustiano Carranza en mayo y en diciembre de ese año, la primera en su calidad de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y la segunda ya como Presidente Constitucional. Este segundo tipo de dependencia directa del Ejecutivo subsistió hasta 2006, cuando fue eliminado de la legislación mexicana a virtud de una iniciativa de las bancadas del Partido Verde Ecologista y del de Acción Nacional, que fue aprobada por el Constituyente Permanente en ese año. Un novedoso tipo de institución de la administración pública federal, los “organismos autónomos constitucionales”, empezó a surgir a partir de la modificación de la naturaleza jurídica del Banco de México en el período del Presidente Carlos Salinas de Gortari, al cual se han sumado últimamente la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); los cuales todavía están en espera de ser estudiados por la doctrina administrativista mexicana para definir su naturaleza jurídica y operativa común, como en su momento ocurrió con los departamentos administrativos en 1917 y las entidades paraestatales en 1976.

Fue a partir de 1925 que los organismos descentralizados y las empresas públicas o de participación estatal empezaron a ser utilizados con más frecuencia dentro de la administración pública federal. En 1947, cuando ya existían casi dos centenas de dichas entidades, el Presidente Miguel Alemán promovió la aprobación de la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. En 1976 se incluyó en la primera Ley Orgánica de la Administración Pública Federal “*las bases generales para su creación y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación y forma de creación*”, y en 1986 se promulgó la primera Ley Federal de Entidades Paraestatales, actualmente en vigor, en la cual se establecen las formas de regulación del Ejecutivo Federal en su creación, operación y control.

Por lo que se refiere a la planeación de las actividades de la administración pública federal en su conjunto, podría señalarse como un primer antecedente la Ley de Planeación de 1930, si bien ésta se refería más bien a la elaboración de Planos geográficos y estadísticos y no de Planes de desarrollo económico y social, como los que se empezaron a elaborar a partir de 1958. En 1934 el PNR elaboró un Plan Sexenal para imponérselo como compromiso a cumplir a su candidato a la Presidencia, el Gral. Lázaro Cárdenas, pero no se trató de un *plan oficial* de gobierno, como lo sería el elaborado en 1980 por el Presidente José López Portillo o los subsecuentes Planes Nacionales de Desarrollo a partir del sexenio del Presidente Miguel de la Madrid, con base en las reformas a los

artículos 25 y 26 de la Constitución y la nueva Ley de Planeación de 1983. Cabría mencionar también como antecedente la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica promulgada por el Presidente Miguel Alemán en 1950, así como la creación de la Comisión de Inversiones en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante su sexenio, misma que pasó a depender de manera directa del Presidente Adolfo Ruiz Cortines en 1952 y sirvió de base para la creación de la Secretaría de la Presidencia en 1958, encargada a partir de entonces de la elaboración de Planes y Programas de Inversión para el Sector Público, hasta la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1976, la cual desapareció en 1992.

Por lo que se refiere a los intentos de reformar a la administración pública durante los doscientos años pasados, cabría distinguir por lo menos dos grandes tipos de reforma: a) Las meramente *incrementales*, para crear una o más dependencias del Ejecutivo o redistribuir sus atribuciones en función de situaciones coyunturales o compromisos políticos del momento, y b) Las *de Fondo o Integrales*, basadas en diagnósticos elaborados previamente con base en estudios elaborados por una Comisión a una Unidad Administrativa con facultades específicas para promoverlas y evaluarlas a lo largo de un proceso de mediano o largo plazo. Ejemplo de estas últimas lo constituyen la Comisión encargada de “reparar las bases y distribuir los trabajos relativos a la organización general de la Administración Pública”,¹¹¹ presidida por Lucas Alamán en 1843 y que instrumentó sus principales recomendaciones diez años después, a lo largo de 1853, o la Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia establecida en 1965,¹¹² presidida por José López Portillo, y cuyas recomendaciones se fueron instrumentando a partir de 1971 hasta finales de 1982. También cabría señalar que las funciones de reforma administrativa del Ejecutivo Federal en su conjunto han estado asignadas bien a una Secretaría del Despacho o a un Departamento Administrativo (el Departamento de la Contraloría en 1917, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en 1946, la Secretaría de la Presidencia en 1958, la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1982, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en 1994 y la Secretaría de la Función Pública en el 2003) o bien han estado adscritas directamente al Presidente de la República como en 1976 (la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República) o a principios del 2000 (la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental); y como lo proponía el Presidente Calderón en su fallida iniciativa de reformas a la Ley Orgánica en 2009. También han existido ocasiones en las que las atribuciones para coordinar los diversos aspectos de los procesos de reforma administrativa del Ejecutivo Federal han estado a cargo de dos o más secretarías del despacho (vg. Hacienda y la Contraloría; o de Hacienda y la Función Pública) o bien de una Oficina específica de

¹¹¹ Ver *supra*, pág. 52.

¹¹² Ver *supra*, págs. 152 a 154.

la Presidencia y una Secretaría del despacho, como al final de la administración del Presidente Fox, en la que compartían dichas atribuciones la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental y la Secretaría de la Función Pública.

La última reestructuración de fondo o integral de la estructura y funciones de la administración pública federal se llevó a cabo en 1976 con la expedición de la Ley Orgánica que aún está vigente en sus aspectos básicos (creación de *dependencias de coordinación global y sectorial, elaboración sexenal obligatoria de planes nacionales de desarrollo y de programas regionales, sectoriales e institucionales*, establecimiento formal de mecanismos de coordinación interinstitucional como los *gabinetes especializados* en materias que impliquen las atribuciones de dos o más dependencias y entidades).

Por esta razón, no pocos estudiosos de los problemas administrativos y gubernamentales de nuestro país consideran que sería muy oportuno que, durante el 2011 y los primeros diez meses del 2012, se elaborara nuevamente un diagnóstico integral de la estructura y funcionamiento de la administración pública federal en su conjunto, para estar en condiciones de sugerir opciones de reestructuración y reforma del aparato gubernamental a quienes vayan a tener a su cargo la responsabilidad de dirigirlo a partir de diciembre del 2012. Sería muy conveniente que dicha tarea de análisis y propuestas de reforma se encargara nuevamente a una Comisión integrada por representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Función Pública, y de Economía, entre otras, así como por académicos destacados del Instituto Nacional de Administración Pública y de las Instituciones de Investigación y Educación Superior del país que cuentan con centros o facultades dedicadas al estudio de estos temas. Después de todo el México de hoy y del futuro próximo es, en muchos aspectos, más complejo y distinto del que existía hace 46 años, cuando se elaboró el diagnóstico integral de mediano y largo plazo por parte de la Comisión de Administración Pública creada en 1965.

Sin embargo, al momento de escribir estas líneas, no pareciera que la reforma de la administración pública estuviera considerada “como una de las mayores prioridades de la agenda política del país”, como lo señaló el Dr. Mauricio Merino en un reciente artículo periodístico.¹¹³ En él advertía que, en el ámbito político nacional, “seguimos concentrados obsesivamente en los asuntos electorales y hemos abandonado el trabajo de la maquinaria indispensable para hacer posibles los cambios... Hemos descuidado el vínculo entre la *distribución del poder político* y la *acción del Estado*. El paso de la *política a las políticas*, y de los *tomadores de decisiones a quienes las llevan a cabo*”. Advertía igualmente que: “Somos el único país de la OCDE que no ha logrado

¹¹³ Mauricio Merino, en su artículo titulado “Así no se Puede” del miércoles 15 de junio del 2011, periódico *El Universal*.

consolidar un servicio profesional de carrera... No es casual que el primer intento de establecerlo haya ocurrido hasta 2003, después de la alternancia en la Presidencia de la República, ni tampoco que ese intento no haya prosperado hasta ahora. Fue un mal diseño legislativo, barroco y complejo, que quiso saltar todas las etapas. Pero al ponerlo en marcha descubrimos que no había *catálogos de puestos* ni los que había estaban actualizados; que las *nóminas* no coincidían con los *manuales* vigentes, que nadie sabía bien a bien *qué se le pedía a cada puesto* ni, mucho menos, cómo *evaluarlos*. Los primeros años de implantación de ese servicio sirvieron acaso para revelar lo que ya sabíamos: que la administración pública no se había construido por razones *profesionales* ni *méritos*, sino por *afinidades políticas*. Y no pasó mucho tiempo antes de que los valores principales volvieran a ser la *lealtad* y la *cercanía*, mucho más que *las competencias y la calidad*¹¹⁴. Para este destacado estudioso de la realidad mexicana, “el resultado neto de los defectos de la administración pública mexicana es la *pérdida de eficacia* y el desencanto con la democracia”.

Yo quisiera finalizar este trabajo en un tono más optimista, confiado en que sí podrían estar dadas las condiciones para que, en el 2012, se llevara al cabo un nuevo intento de modernización *integral y de fondo* de la estructura y funciones de la administración pública mexicana para lograr que ésta opere con mayores índices de eficacia, eficiencia, congruencia y transparencia en beneficio de la población y el país en su conjunto. En dicho intento convendría tener en cuenta el estupendo trabajo del Lic. Ignacio Pichardo Pagaza, intitulado “Modernización Administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable”, publicado en el 2004,¹¹⁴ así como “La Contribución de Naciones Unidas al Mejoramiento de la Administración Pública: 60 Años de Historia”, publicado por la ONU, bajo la coordinación del Dr. Guido Bertucci, trabajo que tuvo como base la investigación encargada al autor de estas líneas en 2008 y cuya traducción al español fue editada por el Instituto Nacional de Administración Pública a finales del 2009. En este último trabajo se señala que “la administración pública, en los próximos años, continuará siendo el instrumento principal del Estado para *definir políticas, ejecutar programas y para tener seguridad, certeza y calidad* en los servicios proporcionados a sus ciudadanos. También será el factor clave que permitirá a los países acelerar su desarrollo económico y social y lograr sus metas de desarrollo”.¹¹⁵

Concuerdo con el acertado señalamiento de Ignacio Pichardo Pagaza, ex Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, en el sentido de que “es posible afirmar que la tendencia hacia el establecimiento de administraciones *postburocráticas*

¹¹⁴ Ignacio Pichardo Pagaza. “Modernización Administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable”, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y El Colegio Mexiquense, A.C., México, 2004.

¹¹⁵ Alejandro Carrillo Castro. “La Contribución de Naciones Unidas al Mejoramiento de la Administración Pública: 60 Años de Historia”, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2009.

en el mundo es no sólo aconsejable sino incluso inevitable...”, ya que “a lo largo del siglo XXI, uno tras otro gobierno irán construyendo administraciones *postindustriales*, *postortodoxas*, *postburocráticas*” y “quienes arriben primero a esta etapa... elevarán notablemente la calidad de la vida y el bienestar de sus habitantes”. Pero considero que en esta nueva etapa de la evolución de la administración pública en México, debería buscarse, como ya se dijo en la Introducción a este trabajo,¹¹⁶ no solo un mero ejercicio de simplificación tecnocrática de la estructura y funciones del aparato gubernamental para hacerlo más eficaz y eficiente en abstracto, sino para tratar de conseguir un nuevo equilibrio entre “el Estado” y “el Mercado” como los dos principales motores del desarrollo económico y social del país y del mundo, en las próximas décadas. Y esa sería sin duda una buena manera de conmemorar el Bicentenario del inicio de la Independencia de México.

¹¹⁶ Ver *supra*, pág. 14.