

Análisis de las propuestas de reforma a la administración pública federal

José ROLDÁN XOPA*

SUMARIO: I. *Presentación*. II. *¿Qué propone la iniciativa?* III. *¿Por qué se propone lo que se propone?* IV. *Neoliberalismo y organización administrativa*. V. *El fantasma del “neoliberalismo”*. VI. *La historia de la administración pública. Avances hacia el pasado*. VII. *La conceptualización de la desconcentración y la descentralización. Los prejuicios*. VIII. *¿Qué efectos posibles tiene la iniciativa?*. IX. *Conclusiones*.

497

I. PRESENTACIÓN

La Iniciativa de “Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos, en materia de simplificación orgánica” (en lo sucesivo la “Iniciativa”), propone la asimilación a la organización administrativa centralizada de diversos órganos desconcentrados y descentralizados. Por la magnitud y el entendimiento que subyace a tales propuestas, la Iniciativa amerita ser analizada con mayor detenimiento. La supresión, traslación, integración, conversión, contracción o fusión de diversas estructuras administrativas y funciones en la que tiene una expresión y efecto organizacional motivado por diversas razones explícitas y/o implícitas.

Las diversas operaciones modificarían los centros de imputación jurídica, extinguirían personalidad jurídica y patrimonio propios, eliminarían las diversas modalidades y grados de autonomía (técnica, operativa, de decisión, orgánica); modificarían también las relaciones jurídicas

* Profesor de derecho administrativo en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), ORCID: 0000-0003-1505-2711.

orgánicas con la administración centralizada (sectorización, adscripción, tutela, jerarquía, control, determinación presupuestaria) y las que se dan entre las personas que desempeñan roles en el servicio público (nombramiento, disciplina, jerarquía, instrucción). Las razones explícitas revelan el entendimiento de la forma de organización del Estado y de las administraciones, la percepción de las causas (reales o imaginarias) que motivaron la forma de organización que se propone modificar. El cuestionamiento de la forma organizativa a modificar es apenas el antecedente de las razones que se presentan en la Iniciativa y el objetivo de las modificaciones.

Así pues, la Iniciativa proporciona un rico material para el análisis. ¿Cómo se caracteriza a la organización a modificar? ¿Guarda relación de correspondencia la caracterización hecha con los diversos casos a modificar? ¿Es consistente la relación entre medios y fines que presenta y se propone?

II. ¿QUÉ PROPONE LA INICIATIVA?

Con la Iniciativa se suprimen, trasladan, integran, convierten, contraen o fusionan unidades administrativas, órganos administrativos desconcentrados y organismos públicos descentralizados hacia dependencias o entidades de la administración pública federal (APF).

En conjunto, se involucran dieciocho órganos desconcentrados, organismos descentralizados, o unidades administrativas y la transferencia de sus funciones hacia secretarías de Estado. La Iniciativa resume las modificaciones propuestas en el siguiente cuadro:¹

¹ López Obrador, Andrés Manuel, Iniciativa de “Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos, en materia de simplificación orgánica”, localizable en <https://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2024/feb/20240205-18.pdf#page=2>. Esta Iniciativa se presenta a la vez con una diversa que propone la desaparición de diversos organismos constitucionales autónomos. Ambas iniciativas son parecidas en su justificación y en el texto de la exposición de motivos. En varios párrafos se trata de copia textual. Lo anterior explica que en este artículo se reiteren consideraciones que el autor también expresa en un artículo diverso aún inédito titulado “Los órganos constitucionales autónomos y la Iniciativa de desaparición”.

<i>Unidad administrativa, órgano desconcentrado u organismo descentralizado</i>	<i>Situación actual</i>	<i>Reforma</i>
Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar)	Órgano Administrativo Desconcentrado Secretaría de Gobernación	Unidad administrativa Secretaría de Gobernación
Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SNPINNA)	Órgano administrativo desconcentrado Secretaría de Gobernación	Unidad administrativa Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia
Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas (SNICS)	Órgano administrativo Desconcentrado Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	Unidad administrativa Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
Instituto Mexicano de Investigación en Pesca y Acuicultura Sustentables (IMIPAS) (Antes Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura)	Órgano público descentralizado sectorizado Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca (Órgano Administrativo Desconcentrado) Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP)	Órgano administrativo desconcentrado Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	Unidad administrativa Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural
Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI)	Organismo descentralizado sectorizado Secretaría de Cultura	Unidad administrativa Secretaría de Cultura
Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA)	Organismo descentralizado sectorizado Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Unidad administrativa Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC)	Organismo descentralizado sectorizado Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Unidad administrativa Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

<i>Unidad administrativa, órgano desconcentrado u organismo descentralizado</i>	<i>Situación actual</i>	<i>Reforma</i>
Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (CNUEE)	Órgano administrativo desconcentrado Secretaría de Energía	Unidad administrativa Secretaría de Energía
Instituto Mexicano de la Juventud (IMEJ)	Organismo público descentralizado sectorizado Secretaría del Trabajo y Previsión social	Unidad administrativa Secretaría del Trabajo y Previsión Social
Instituto Nacional de la Economía Social (INES)	Órgano administrativo desconcentrado Secretaría de Bienestar	Unidad administrativa Secretaría de Bienestar
Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (INAPAM)	Organismo público descentralizado sectorizado Secretaría de Bienestar	Unidad administrativa Secretaría de Bienestar
Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CNDIPD)	Organismo público descentralizado sectorizado Secretaría de Bienestar	Unidad administrativa Secretaría de Bienestar
Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA)	Organismo descentralizado no sectorizado	Se elimina
Dirección General de Publicaciones (DGP)	Unidad administrativa Secretaría de Cultura	Unidad administrativa Fondo de Cultura Económica
Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia (CNSIA)	Órgano desconcentrado Secretaría de Salud	Unidad administrativa (Junto con la Dirección General de Políticas en Salud Pública crean el Centro Nacional de Enfermedades Crónicas no Transmisibles) Secretaría de Salud

<i>Unidad administrativa, órgano desconcentrado u organismo descentralizado</i>	<i>Situación actual</i>	<i>Reforma</i>
Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (Prodecon)	Organismos descentralizados no sectorizado/	Se fusionan Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef)	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	

Cuadro extraído de la Iniciativa de Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de distintos ordenamientos, en materia de simplificación orgánica.

En total se comprenden siete órganos desconcentrados, diez descentralizados y una unidad administrativa. Agrupados por sectores, se tiene el siguiente panorama:

- a) Energía: un órgano desconcentrado (CNUEE).
- b) Bienestar: dos organismos descentralizados (CNDIPD e Inapam) y un desconcentrado (INES).
- c) Cultura: una unidad administrativa (DGP) y un organismo descentralizado (INALI).
- d) Salud: un órgano desconcentrado (CNSIA).
- e) Medio ambiente: dos organismos descentralizados (INECC e IMPTA).
- f) Agricultura: dos órganos desconcentrados (SNICS y SIAP) y un organismo descentralizado (IMIPAS).
- g) Gobernación: dos órganos desconcentrados (SNPINNA y Comar).
- h) Trabajo: un organismo descentralizado (IMEJ).
- i) Función pública: un organismo descentralizado (SESNA).
- j) Hacienda: dos organismos descentralizados (Prodecon y Condusef).

III. ¿POR QUÉ SE PROPONE LO QUE SE PROPONE?

Las razones que a juicio de la Iniciativa son las siguientes:

- a) Funciones que se encuentran duplicadas o segmentadas de manera innecesaria en varias instancias.

- b) Que los órganos o entidades materia de la Iniciativa provienen del pensamiento y la etapa neoliberal; de esta suerte, considerando que “El mercado no sustituye al Estado”, la Iniciativa se enmarca en el propósito de la política de la administración del presidente López Obrador para la recuperación del Estado:

Durante décadas, la élite neoliberal se empeñó en reducir el Estado a un aparato administrativo al servicio de las grandes corporaciones y un instrumento coercitivo en contra de las mayorías. Su idea de que las instituciones públicas debían renunciar a su papel como rectoras e impulsoras del desarrollo, la justicia y el bienestar, y que bastaba “la mano invisible del mercado” para corregir distorsiones, desequilibrios, injusticias y aberraciones, fue una costosa Insensatez.²

- c) La corrupción extendida y convertida en práctica administrativa regular durante el periodo neoliberal, en el que los “robos monumentales de recursos fueron acompañados por el dispendio, la suntuosidad, y la frivolidad a expensas del erario” han sido la “insultante contraparte de la pobreza de millones”.³
- d) La dispersión de los recursos públicos (p. 1).

La Iniciativa busca:

- a) Eficientar los recursos públicos, agilizar los procedimientos administrativos y aprovechar los bienes nacionales.
- b) Que el aparato burocrático se aboque a la satisfacción de los derechos humanos: educación cultura, salud, vivienda, seguridad ciudadana, cultura y las comunicaciones (p. 1).
- c) La concentración de funciones optimizará recursos y facultades y permitirá formular e implementar políticas alineadas y coherentes y capaces de advertir demandas y necesidades sociales (p. 3).
- d) La separación del poder político del poder económico, la regeneración ética de las instituciones y el gobierno austero, transparente, eficiente, incluyente y apegado a derecho, capaz de responder a la sociedad y lograr la confianza. (De acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024).

² *Idem.*

³ *Idem.*

En la descripción de las causas y de los propósitos de la Iniciativa se aprecian diversos tipos de razones que requieren ser expuestas con mayor amplitud:

1. Las razones ideológicas, en particular la caracterización de la relación del neoliberalismo con la organización administrativa que busca modificar.
2. Las razones a partir de las cuales caracteriza a la desconcentración y descentralización administrativas, como las formas de organización que busca modificar.
3. La relación de funcionalidad medio/fin que supone al sustituir las formas de organización desconcentrada/descentralizada por la centralización administrativa.

IV. NEOLIBERALISMO Y ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

503

La Iniciativa presenta una descripción histórica de la evolución de la administración pública federal. En trazos generales distingue dos modelos de administración: una, la existente entre 1934 y 1982 (de Cárdenas a López Portillo); otra, la posterior a 1982 (desde Miguel de la Madrid). La primera es la administración pública progresista (APP), ligada al modelo desarrollista que incrementó el bienestar social, familiar y personal, dice la Iniciativa (p. 3). La segunda es neoliberal; se abandonó el Estado interventor, su responsabilidad social, se liberalizó y desreguló la economía y se dio prioridad al capital financiero, se aceptaron las directrices de los organismos financieros internacionales y se generó exclusión, marginación, pobreza extrema y la concentración de la riqueza (p. 4). El segundo modelo se ligó a la nueva gestión pública (NGP).

No obstante la distinción anterior, la Iniciativa señala que en ambos casos: la APP y la neoliberal ligada a la NGP, son modelos de administración en economías de mercado (esto es, ambas son modelos de economías capitalistas. La diferencia se encuentra en que la APP es intervencionista, a diferencia de la segunda, que incorpora métodos de negocios privados y la “desconfianza en el ámbito público y las personas servidoras públicas” (p. 5).

La Iniciativa afirma que “Las instituciones que se crearon desintegraron la estructura centralista del Estado mexicano, por lo que se fragmentó la administración pública en órganos autónomos, descentralizados y desconcentrados, desplazando a las Secretarías de Estado y restándoles facultades” (p. 7).

Como parte de la exposición que realiza la Iniciativa, se agrega una explicación de los órganos constitucionales autónomos (OCA), aun cuando la Iniciativa no comprende ninguno de ellos (cinco páginas de veinte que forman la descripción de las administraciones). La Iniciativa no explica la pertinencia de tratar los OCA en una propuesta de reforma a organismos descentralizados y órganos desconcentrados.

Si bien la relación del llamado neoliberalismo, la nueva gestión pública, el mercado, la privatización, las políticas de los gobiernos y las formas de organización administrativa puede ser una relación suceptible de analizar y valorar, la misma requiere de la pertinencia entre los diversos elementos. Esto es, debe haber relaciones de causalidad; de lo contrario, se estaría creando una argumentación orientada a crear “hombres de paja”, mediante la cual se crearía la apariencia de combatir determinado objeto con razones engañosas.

Una primera cuestión pertinente de señalar es el rechazo de los OD y los OC, por su liga con el periodo neoliberal, de lo que se infiere que todos los que se encuentren en la misma hipótesis deberían correr la misma suerte. Sin embargo, esto no es así, pues como la misma iniciativa lo documenta, existen en total 73 OC y 108 OD, de los cuales solamente diecisiete son afectados. De ahí las interrogantes ¿por qué no todos desaparecen?, ¿por qué sólo los propuestos?

Al respecto, la Iniciativa no informa sobre los criterios para explicar y justificar la inclusión de los diecisiete propuestos. Una posible razón, atendiendo a los argumentos ideológicos, podría deberse a que pudieran haberse creado en el “periodo neoliberal”, y su posible vinculación con cuestiones económicas de mercado, el posible beneficio a poderes económicos, como lo señala la iniciativa. Sin embargo, una somera revisión de la lista muestra que no tienen una relación directa con cuestiones de mercado (como los reguladores económicos), sino en cuestiones sociales: sectores vulnerables, medioambientales, de investigación, de salud, por ejemplo. Al menos, la relación de causalidad entre el neoliberalismo y el

objeto de cada uno de los órganos públicos no es evidente, y la Iniciativa carece de explicación en cada caso. Así, establecer una relación de causalidad entre el neoliberalismo y la desaparición de los OD y los OC resulta forzada.

Es posible también pensar que se rechace la idea misma de crear OD y OC suponiendo una política que los rechace por principio. Sin embargo, se contradice con el hecho de que esta administración ha creado OD (por ejemplo, Instituto de Salud para el Bienestar, Insabi⁴ y el IMSS-Bienestar que lo sustituye⁵) y OC (por ejemplo, la Agencia Nacional de Aduanas de México —ANAM—).⁶

La creación de la ANAM amerita una mayor atención que fue creada por decreto del Ejecutivo. En cambio, el SAT, creado por la Ley del Servicio de Administración Tributaria (en el periodo neoliberal”.⁷ Tal forma de creación tiene como la infracción a la primacía de la ley, pues un decreto del Ejecutivo carece de la fuerza para modificar, derogar o abrogar una ley. Con tal forma de creación, paradójicamente, el presidente López Obrador generó un problema de duplicidad de funciones: tanto el SAT como la ANAM cuentan con las mismas facultades, con la agravante de que la creación de esta última es inconstitucional.⁸

Así pues, la Iniciativa tiene una estructura argumental que, junto con la práctica de la administración del presidente López Obrador, se contradice a sí misma. Las razones son inconsistentes, y se refutan entre ellas. La inconsistencia se debe, en parte, a cuestiones básicas: la objeción y fundamento ideológico de la propuesta; los errores en la historia de la administración mexicana; la deficiente conceptualización de la desconcentración y la descentralización administrativa, y cuestiones de técnica jurídica básica (ya anunciadas a propósito de la ANAM).

⁴ Se creó como organismo descentralizado por reforma a la Ley General de Salud, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 27 de diciembre de 2019.

⁵ Creado por reforma a la Ley General de Salud el 29 de mayo de 2023.

⁶ Creada por decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de julio de 2021.

⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de diciembre de 1995, teniendo por última reforma la publicada en el mismo medio el 4 de diciembre de 2018.

⁸ El 11 de enero de 2024, el Primer Tribunal Colegiado del Primer Circuito declaró por unanimidad de votos (DA- 411/2023) otorgó el amparo a un demandante, por estimar que se configura la inconstitucionalidad en la creación de la ANAM.

V. EL FANTASMA DEL “NEOLIBERALISMO”

Como se aprecia de la lectura de la Iniciativa, el “neoliberalismo” (entre comillas) es ubicado como el adversario ideológico y la fuente de las consideraciones negativas que se atribuyen a los OD y a los OC. Sin embargo, el que se comprendan dentro de dicho término a una diversidad de cuestiones conduce a impresiones, que terminan volviéndose contra el objeto de la Iniciativa.

La identificación de lo que la Iniciativa entiende por neoliberalismo es importante, pues permite identificar sus supuestos ideológicos, de los que se desprenden prácticas y subpolíticas (se identifica como posneoliberal).

El neoliberalismo surge en el Coloquio Lippmann, celebrado en París en 1938, a propósito de la entonces reciente publicación del libro *The Good Society*, de Walter Lippman, que da el nombre a dicha reunión.⁹ La crisis económica de 1929, el avance tanto del fascismo y del socialismo, así como el *new deal*, son los referentes que explican los motivos del Coloquio. Entre los participantes, además de Lippmann, estuvieron Ludwig von Mises, Friedrich Hayek (ambos economistas austriacos, el segundo de ellos, Nobel de Economía en 1974), Alexander Rüstow y Wilhem Röpke (ordoliberalistas), Louis Marlio, Auguste Detouef (empresarios) y Raymond Aron.

La agenda para rescatar al liberalismo incluye los siguientes puntos presentados por Lippmann:¹⁰

- El mecanismo de precios garantiza el mejor uso de los medios de producción.
- El Estado debe legislar para posibilitar el libre desarrollo de las actividades económicas.
- La creación de las leyes debe proceder del debate de la representación.
- El presupuesto público debe destinarse a la defensa nacional, la seguridad social, los servicios sociales, la educación y la investigación científica.

⁹ Escalante, Fernando, *Así empezó todo. Orígenes del neoliberalismo*, México, Cal y Arena, 2018.

¹⁰ *Ibidem*, p. 165.

- La utilidad no es el único bien social a buscar.
- Deben evitarse los monopolios.

El Coloquio Lippman fue el origen del Centro Internacional de Estudios para la Renovación del Liberalismo, que luego fue retomada por la Mont Pèlerin Society, dirigida por Hayek, que ha continuado como el motor intelectual del pensamiento libertario. Hay una definición por la economía de mercado, pero también de la función del Estado, respecto del cual no se descartan funciones del orden social, tales como la seguridad social, la educación y la ciencia. La denominación de dicho ideario, como “neoliberalismo”, surgió de entre otras alternativas como “política liberal de izquierda”, “liberalismo positivo” o “liberalismo social”.¹¹

La intervención del Estado no puede calificarse *a priori* como buena o mala, porque haría falta encontrar una regla para hacer la distinción. Un régimen liberal con la intervención del Estado, como el que existe en Inglaterra, es posible si la intervención es indispensable, y si se realiza mediante procedimientos que respetan el orden jurídico y procuran que la transformación sea imperceptible y gradual.¹²

507

El planteamiento anterior precisa los términos en los cuales se define la discusión acerca del grado de intervención del Estado, y que al menos en los orígenes del pensamiento neoliberal no se rechaza. Son los economistas austriacos Mises y Hayek quienes se oponen al intervencionismo estatal, particularmente a la planeación; por el contrario, valoran la libertad como el núcleo del individualismo metodológico.¹³

En esa misma idea, la Escuela de Chicago, los gobiernos de Thatcher y Reagan y su influencia en Chile durante la dictadura de Pinochet trazó una línea de continuidad. Para el resto de América Latina, las crisis de los ochenta dieron lugar a otro de los referentes de aquello que se califica como neoliberalismo: el Consenso de Washington. Pero tal adopción, al menos en nuestra región, fue también la respuesta a las crisis de políticas anteriores. El Consenso de Washington se identifica con las diez propuestas formuladas por Williamson.¹⁴

¹¹ *Ibidem*, p. 169.

¹² *Ibidem*, p. 171.

¹³ Romero Sotelo, María Eugenia, *Los orígenes del neoliberalismo en México. La escuela austriaca*, México, FCE, 2019, p. 22.

¹⁴ El llamado Consenso de Washington se dio en 1989 ante la situación de países de América Latina de la crisis de la deuda.

- i) disciplina fiscal para enfrentar los problemas de balanza de pagos e inflación;
- ii) reordenación de las prioridades de gasto público hacia la atención sanitaria básica, la educación y la infraestructura;
- iii) reforma tributaria que combinara una base tributaria amplia con tasas marginales moderadas;
- iv) liberalización de las tasas de interés;
- v) tipo de cambio competitivo;
- vi) liberalización del comercio;
- vii) liberalización de la inversión extranjera directa;
- viii) privatización;
- ix) desregulación (a las barreras de ingreso y salida, no en normas de seguridad, ecológicas o de precios en industrias no competitivas), y
- x) derechos de propiedad en particular del sector informal.¹⁵

No obstante, y esto es parte de la complejidad a considerar, el propio Williamson deslinda sus propuestas del neoliberalismo:

... neoliberalismo es un término originalmente acuñado para describir las doctrinas adoptadas por la Sociedad Mont Pelerin, que fundó un grupo de eruditos después de la segunda guerra mundial. Si bien creo que la mayoría de sus miembros apoyarían buena parte de las reformas que figuran en mi versión del Consenso de Washington, hay una serie de doctrinas neoliberales que brillan por su ausencia en mi lista: el monetarismo, las tasas impositivas bajas que requiere la “economía de oferta”, el Estado mínimo que niega toda responsabilidad de corregir la distribución del ingreso o la internalización de las externalidades, y la libre circulación del capital.¹⁶

El propio Williamson hace notar la coincidencia que, por ejemplo, Lula tendría con sus propuestas:

... en Brasil, cuando el año pasado el candidato presidencial Luiz Inácio Lula da Silva prometió durante la campaña electoral que, de ser elegido, anularía el Consenso de Washington y cambiaría el modelo económico a partir del primer día de su mandato. También aseguró que no per-

¹⁵ Williamson, Richard, “No hay consenso. Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar”, *Finanzas y Desarrollo*, noviembre de 2003, p. 11.

¹⁶ *Idem*.

mitiría que volviera la inflación, que planificaba expandir el comercio (aunque mostraba más entusiasmo por el Mercosur que por el ALCA), y que la función del sector privado brasileño era preponderante. De modo que, en esencia, Lula había refrendado lo que yo sostenía respecto al Consenso de Washington, al tiempo que denunciaba el significado popular del mismo.

¿Esto se repite para el caso de la administración del presidente López Obrador. La disciplina fiscal (al menos en los primeros cinco años de su gobierno), la apertura al comercio exterior (la firma del Tratado con Canadá y Estados Unidos), los recortes presupuestales y la austeridad, para enunciar los principales.

Del contexto teórico y de la adopción de políticas con tal propósito, el contraste puede hacerse con las reformas constitucionales de 1983 y con el documento “La rectoría del Estado”, que por su contenido y la autoría de Carlos Salinas de Gortari resultan pertinentes.

Las reformas constitucionales a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales establecieron lo siguiente:

- La rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional.
- La planeación estructurada en el Sistema Nacional de Planeación.
- La intervención del Estado como agente económico en las áreas prioritarias y estratégicas establecidas en la Constitución o en la ley.
- Monopolios públicos inicialmente en áreas como el servicio público de energía eléctrica, explotación del petróleo e hidrocarburos, ferrocarriles, moneda, billetes, banca, minerales radiactivos, comunicación satelital.

Tratándose de la adopción de medidas de política, se redujo el gasto y el aparato público, se disminuyó drásticamente el número de empresas públicas (privatizando o extinguiendo) y se iniciaba también la apertura comercial, que dio lugar a los acuerdos de libre comercio.¹⁷

El texto de Salinas (entonces secretario de Hacienda y Crédito Público) tiene como mérito la explicación del concepto de “Rectoría del Estado”, que incluso es reivindicado en las iniciativas de López Obrador. En

¹⁷ Esto lo analizo con mayor detenimiento en *Constitución y mercado*, México, Porrúa-ITAM, 2008.

el texto se explica la delimitación que se da al Estado como participante directo en las áreas económicas, señalando en particular la relación de la rectoría con la promoción, inducción y orientación de los comportamientos hacia los objetivos del desarrollo. La rectoría, dice Salinas, se ejerce soberanamente en un régimen de economía mixta participando directamente en ella, pero no indiscriminada.¹⁸

En su formulación más pura, el neoliberalismo de Hayek rechazaría la planeación, la rectoría del Estado, la empresa pública, los subsidios. Pero estaría de acuerdo con el ajuste presupuestario, la reducción del aparato público, la privatización de empresas, la liberalización de actividades, la desregulación, la apertura comercial. Las diferencias y coincidencias conducen a apreciar la complejidad, lo que se impide cuando se califican o descalifican en bloque determinados procesos.

La negación de aquello que, ante cualquier sospecha, se considere neoliberal, tiene también la desventaja de desconocer el estado del arte tanto en la evolución del conocimiento económico como de la administración pública.

Sin embargo, las discusiones que en el terreno de la teoría económica se han dado, y que cuestionan la validez y pertinencia política de la economía libertaria (la más fiel al neoliberalismo), y aun de la economía neoclásica, también modifican la apreciación de aquello que pueda identificarse como neoliberalismo. La crisis de los bonos inmobiliarios, las teorías de la regulación y los fallos de mercado, así como la emergencia del análisis conductual de la economía, cuestionan desde el propio conocimiento económico los fundamentos del pensamiento libertario y neoclásico. La crisis de los bonos mostró el daño que puede hacer la combinación de la especulación con las debilidades del regulador. La magnitud de la crisis llevó a Posner (uno de los exponentes más reconocidos de la Escuela de Chicago) a afirmar que el mercado no se autorregula, y que los economistas deberían nuevamente voltear a ver a Keynes.¹⁹ Las teorías de la regulación y la aceptación de que el mercado presenta fallas (monopolios y concentraciones, asimetrías de información, externalidades, destaca los límites del mercado y la relevancia de la actuación estatal y la capacidad

¹⁸ Salinas, Carlos, "Rectoría del desarrollo", en *Rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM-Porrúa, 1985, p. 15.

¹⁹ Posner, Richard, *La crisis de la democracia capitalista*, trad. de Cristina Campos, Madrid, Marcial Pons, p. 199.

institucional del Estado para garantizar el interés general.²⁰ Por su parte, la economía conductual ha cuestionado severamente al individualismo metodológico y la percepción del *homo economicus* como sujeto racional.²¹

Los referentes anotados, y que se han dado en los últimos cuarenta años (tiempo transcurrido desde las reformas salinistas), han modificado no solamente los referentes de la discusión teórica tanto en la economía como en la política económica, sino en el entendimiento de la relación entre la economía y el Estado y en las herramientas y técnicas de las que puede valerse el Estado para actuar en la economía, establecer límites, e incluso diseñar políticas constructivistas.

No reparar en la evolución, en la diversidad y en el debate en el pensamiento económico y en las experiencias en los últimos años lleva a vaciar de conocimiento a los conceptos y a llenarlos de prejuicios. Pero, por otra parte, impide conocer las herramientas con las cuales el aparato público (si la idea de separación del poder político del poder económico es sincera) puede calibrar su intervencionismo en la economía. El Estado rector, esto es, el Estado regulador, es un Estado interventor.

El error es mayor si aun en ámbitos que no son los económicos se hace una extensión de aquello que se califique como neoliberal a cualquier forma de organización que sea sospechosa de neoliberalismo para suprimirla. El error de conocimiento se traslada entonces a errores técnicos y a errores estratégicos.

VI. LA HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. AVANCES HACIA EL PASADO

La Iniciativa divide temporalmente dos modelos de administración: del cardenismo a 1982, la administración pública progresista (APP); de 1982 a 2015, la neoliberal. La primera es centralizada; en la segunda se da la descentralización y la desconcentración (nueva gestión pública).

En la APP, ligada al modelo de desarrollo estabilizador, se establece un modelo centralizado que la Iniciativa aprecia como el adecuado por sus

²⁰ Entre nosotros puede leerse al respecto a Larrañaga, Pablo, *Regulación, técnica jurídica y razonamiento económico*, México, Porrúa, 2009.

²¹ Es particularmente interesante al respecto el texto de Sunstein Cass y Richard Thaler, *Nudge. Un pequeño empujón*, Taurus, 2018.

avances, y cuyo modelo de administración centralizada debe recuperarse. No obstante, la Iniciativa plantea que la propuesta “posneoliberal”, cuyas características no resultan claras de la lectura (páginas 13 y 14). La Iniciativa se limita a describir que se han llevado a cabo diversas modificaciones a la APF (creación de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, desaparición de fideicomisos, se facultó a la Consejería Jurídica y a la SHCP para designar a los responsables jurídicos y de administración y finanzas de las dependencias y entidades) y “se encuentran pendientes” de aprobarse por el Congreso las iniciativas en materia de ciencias y humanidades y la iniciativa de reformas para adecuar distintas figuras administrativas.²²

Al exponer la historia de la administración pública mexicana, la Iniciativa distingue dos modelos: la administración pública creada a partir de la Constitución unificada y la administración jerárquica, inspirada en las experiencias europeas, principalmente la francesa.²³ La afirmación anterior es errónea, pues las ideas y regímenes de desconcentración y de descentralización precisamente provienen de la tradición e influencia de la administración francesa. Una somera revisión de la literatura especializada muestra lo anterior. Un clásico de principios del siglo XX, Maurice Hauriou, refiere como formas de organización administrativa “la centralisation et la décentralisation administratives”, explicando detenidamente cada una de ellas.²⁴ Otro autor francés, André de Laubadère,²⁵ trata ampliamente a la desconcentración señalando sus ventajas respecto de la centralización (descongestionar al poder central, dando más rapidez a la resolución de los asuntos; acrecentar útilmente la autoridad de los representantes locales; acelerar los asuntos; economías notables; adaptación de las decisiones a las necesidades, entre las principales).²⁶

²² Llama la atención que la Iniciativa, presentada el 5 de febrero de 2024, refiera que no se ha aprobado la Iniciativa de Ley General de Humanidades, Ciencia y Tecnología presentada el 13 de diciembre de 2022, cuando ésta fue ya aprobada, promulgada y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de mayo de 2023. La información que contiene la propuesta está desactualizada, lo que muestra, al menos, descuido en su elaboración.

²³ Páginas 8 y 9 de la Iniciativa.

²⁴ Hauriou, Maurice, *Precis de droit administratif et de droit publique*, París, Recueil Sirey, 1927, pp. 41-70.

²⁵ De Laubadère, André, *Traite élémentaire de droit administratif*, París, 1953, p. 74.

²⁶ *Idem*, citado por Vallina Velarde, Juan Luis de la, “La desconcentración administrativa”, *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 35, 1961, p. 74.

La desconcentración y la descentralización acogidas en el derecho mexicano tanto en el derecho positivo como por la doctrina en épocas muy anteriores a 1982.

El desconocimiento de la historia de las diversas formas de organización administrativa y el forzamiento que se hace en esta y otras iniciativas para relacionarlas con el “neoliberalismo” no solamente conduce a una narrativa equivocada, sino a ignorar las características de la desconcentración y la descentralización y la utilidad en la gestión de los asuntos públicos. No obstante que, como se ha documentado, la propia administración de presidente López Obrador la ha empleado.

VII. LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LA DESCONCENTRACIÓN Y LA DESCENTRALIZACIÓN. LOS PREJUICIOS

La Iniciativa, al explicar lo que entiende por desconcentración y descentralización, afirma que la tendencia a crear organismos descentralizados de las “últimas administraciones no ha implicado *de facto* un proceso de descentralización sino de desconcentración administrativa”. Cita, como argumento de autoridad, a Maximiliano Cox,²⁷ quien escribe a propósito de la descentralización de programas de apoyo al desarrollo agrorrrural. La referencia a las definiciones que presenta Cox requiere ser contextualizada: el autor tiene en mente la relevancia de las definiciones en términos de acciones y recursos para programas gubernamentales, no diseños organizacionales de la administración pública. Por otra parte, el autor recomienda la realización de acciones de descentralización, y alerta sobre sus posibles problemas. Así, afirma, por ejemplo, que la implementación de procesos de descentralización “deben responder a una estrategia general buscando establecer fases que sigan una secuencia lógica. Reformas que tengan la mayor probabilidad de éxito deben emprenderse primero. Esto requiere un proceso de priorización, focalizándose inicialmente en tareas simples que no amenacen el poder central o pongan una carga excesiva en las escasas capacidades locales”.²⁸ Y agrega: “...es necesario aplicar el

²⁷ Cox, Maximiliano, *Descentralización de programas de apoyo al desarrollo agro-rural local y participación de los productores rurales*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2003. Maximiliano Cox fue un prestigiado agrónomo chileno, quien en el gobierno de Patricio Aylwin fue subsecretario de Agricultura.

²⁸ Cox, citando a Smoke y Romeo, *op. cit.*, p. 15.

principio de separación de poderes, de forma que ningún ente o persona concentre demasiado poder y se establezcan mecanismos de control y equilibrio adecuados”.²⁹

Así, para tratar una cuestión de derecho administrativo y de organizaciones administrativas, omite recurrir a la literatura especializada. Voltar la vista hacia el campo especializado muestra textos de antigua data, que acreditan que ha sido un tema extensamente tratado en Europa, y presente en los derechos francés, italiano y español. Uno de ellos, de fácil localización en la web, tiene como autor a Juan Luis de la Vallina, escrito en 1961, que expone las fuentes europeas de los conceptos de desconcentración y descentralización, su puesta en práctica y sus características funcionales.³⁰

La desconcentración y descentralización son técnicas de organización administrativa, instrumentales al tipo de función pública de que se trate. En México, previa al 82 se empleó, por ejemplo, en el Instituto Politécnico Nacional,³¹ y se adoptó en el momento estelar del modelo intervencionista: la Ley Orgánica de la Administración Pública de 1976.³² En la administración del presidente López Obrador se han creado quince entes³³ de este tipo, por lo que es de suponerse que, en tanto técnica organizativa, la descentralización y la desconcentración han sido vehículos apreciados para la gestión de políticas del sexenio.

¿Qué características organizacionales presentan la desconcentración y la descentralización para valorar su pertinencia en la organización pública?

Para De la Vallina, la descentralización se refiere a la administración autárquica (dotada de personalidad jurídica); la desconcentración hace referencia a una modalidad de distribución de funciones en favor de órganos de la administración.³⁴ IMSS Bienestar es un ejemplo de descentralizado (al igual que el Insabi); la ANAM, por otra parte, es un ejemplo de desconcentrado. Ni la desconcentración ni la descentralización son, en tanto técnicas, neoliberales o posneoliberales. En ambos casos son parte de la organización estatal.

²⁹ *Idem.*

³⁰ Vallina, Juan Luis de la, “La desconcentración administrativa”, *Revista de Administración Pública*, núm. 35, Madrid, 1961, pp. 76 y ss.

³¹ Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional, del 29 de diciembre de 1981.

³² Artículo 17.

³³ P. 15 de la Iniciativa.

³⁴ *Op. cit.*, p. 84.

Si tomamos el caso de la ANAM para explicar en qué consiste la desconcentración, podrán apreciarse de mejor manera sus características: ¿qué sucedió en el caso de la ANAM?

Al crearse por decreto del Ejecutivo, se buscó separar parte de las competencias del SAT en un órgano que en exclusiva ejerciera atribuciones especializadas en materia aduanera. ¿Por qué, si el SAT ya las tenía? En términos formales, el SAT bien podría seguir ejerciendo la facultad. ¿Por qué no asignárselas directamente a la Secretaría? Formalmente, el Ejecutivo pudo aplicar las mismas razones de la Iniciativa al rediseñar la organización aduanera: centralizar y no desconcentrar.

Las razones las expresa el decreto de creación de la ANAM:

Que para estos efectos resulta oportuno la creación de un órgano administrativo desconcentrado, jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público e independiente del Servicio de Administración Tributaria, que tenga asignado el reto de elevar sustancialmente la calidad, eficiencia y eficacia de los múltiples procesos que generan la organización y la dirección de los servicios aduanales y de inspección, con apego a las normas jurídicas que regulan la entrada, tránsito o salida de mercancías de o en el territorio nacional, he tenido a bien expedir el siguiente.³⁵

Con la creación de un desconcentrado derivado de otro desconcentrado se busca “elevar sustancialmente la calidad” en la gestión aduanera. Se descartó para eso la administración centralizada. Al igual que en el caso de la ANAM, la historia de las administraciones públicas en el orbe han mostrado ventajas que en ciertos casos puede tener la creación de diversas formas de organización administrativa que ejercen facultades exclusivas para responsabilizarse especializadamente de determinado ámbito de la gestión pública.

El decreto de la ANAM establece el propósito de tener en exclusiva el ejercicio de facultades en materia aduanera. El artículo primero transitorio lo expresa con claridad:

Primero. El presente Decreto entrará en vigor en la fecha en la que inicie la vigencia de las reformas legales que otorguen la competencia que actualmente tiene el Servicio de Administración Tributaria en

³⁵ Decreto de creación, considerandos, *op. cit.*, p. 1.

materia fiscal y aduanera al órgano desconcentrado previsto en este Decreto.³⁶

La previsión no se explica de otra manera: evitar la duplicidad de funciones, para lo cual debería de modificarse la legislación orgánica del SAT.³⁷

La desconcentración es una forma de cumplir “encargos” de los mandos políticos de forma institucionalizada, asignando competencias estables a una organización que se encuentra en la estructura de una dependencia del Ejecutivo, en principio, a cargo de un responsable sujeto a la política gubernamental, sujeto a instrucciones, a metas y a rendición de cuentas y a control.

En la descentralización (por ejemplo, el IMSS Bienestar), se crea una organización autárquica (personalidad jurídica y patrimonio propios) sujeta a tutela de los mandos políticos y con la posibilidad de diseñar la forma de designación y remoción, la integración de los órganos de gobierno, la sectorización a determinada dependencia, o bien directamente al Ejecutivo.

Así pues, la objeción a la desconcentración y a la descentralización resulta débil e inconsistente, resultado de apreciarla erróneamente como un problema (falso problema). El empleo de estas técnicas no solamente es contradictorio, sino una forma de privarse de una forma de gestión funcional.

VIII. ¿QUÉ EFECTOS POSIBLES TIENE LA INICIATIVA?

La diversidad de órganos u organismos comprendidos en la Iniciativa conducen a apreciar una diversidad de efectos en el caso de prosperar. La diversidad comprende a entidades u órganos que corresponden a funciones de la APF, y otros que surgen en el ámbito de sistemas nacionales, que es el caso de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, y cuya adscripción a la APF se estableció a efecto de definir su estatuto

³⁶ *Idem.*

³⁷ Sin embargo, esto no ha ocurrido, lo cual crea formalmente un problema de duplicidad, y al funcionar de hecho generando actos jurídicos de molestia o privación, la ANAM se coloca en un riesgo previsible y conocido de que sus actos sean inválidos.

presupuestal y administrativo, pero que en estricto sentido no corresponde a una función administrativa federal.

El SESNA está vinculado al Sistema Nacional Anticorrupción, el cual deposita su conducción en un Comité Coordinador, compuesto por los representantes y/o titulares de órganos que corresponden a distintos poderes (Secretaría de la Función Pública —SFP—) u órganos constitucionales autónomos (Fiscalía General de la República e Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos —INAI— o con autonomía (Tribunal Federal de Justicia Administrativa —TFJA—) y la representación ciudadana (Comité de Participación Ciudadana). La relación de dependencia del SESNA es con el Comité Coordinador, dentro del cual la SFP es solamente uno de sus integrantes. Por tal razón, las funciones del SESNA no pueden ser asumidas por dicha Secretaría, pues se alteraría la paridad entre los integrantes del Comité Coordinador.

La Iniciativa plantea una serie de razones, tales como la duplicidad de funciones, el gasto innecesario como causas que, al ser resueltas por la aprobación de la Iniciativa, darían como resultado la eliminación de las duplicidades y eficiencia en el gasto público. No obstante, la Iniciativa no especifica los casos y los términos en los cuales se configura.

Tratándose de la posible existencia de duplicidades, la Iniciativa no describe con precisión la duplicidad de competencias o funciones existente entre los diversos órganos.

Un ejemplo de lo anterior es el correspondiente a los entes que atienden el cambio climático. La Iniciativa presenta la siguiente tabla comparativa:

<i>INEEC</i>	<i>DGPAC</i>
Artículo 15. El Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) tiene por objeto: I. Coordinar y realizar estudios y proyectos de investigación científica o tecnológica con instituciones académicas, de investigación, públicas o privadas, nacionales o extranjeras en materia de cambio climático, protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico;	Artículo 13. La Dirección General de Políticas para la Acción Climática tiene las atribuciones siguientes: I. Diseñar, proponer e implementar instrumentos de política nacional en materia de cambio climático acordes con la Ley General de Cambio Climático y acuerdos internacionales en dicha materia;

II. Brindar apoyo técnico y científico a la secretaria para formular, conducir y evaluar la política nacional en materia de equilibrio ecológico y protección del medio ambiente; III. Promover y difundir criterios, metodologías y tecnologías para la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; IV. Coadyuvar en la preparación de recursos humanos calificados, a fin de atender la problemática nacional con respecto al medio ambiente y el cambio climático; V. Realizar análisis de prospectiva sectorial, y colaborar en la elaboración de estrategias, planes, programas, instrumentos, contribuciones determinadas a nivel nacional y acciones relacionadas con el desarrollo sustentable, el medio ambiente y el cambio climático, incluyendo la estimación de los costos futuros asociados al cambio climático, y los beneficios derivados de las acciones para enfrentarlo; VI. Evaluar el cumplimiento de los objetivos de adaptación y mitigación previstos en esta Ley, así como las metas y acciones contenidas en la Estrategia Nacional, el Programa y los programas de las entidades federativas a que se refiere este ordenamiento, y VII. Emitir recomendaciones sobre las políticas y acciones de mitigación o adaptación al cambio climático, así como sobre las evaluaciones que en la materia realizan las dependencias de la administración pública federal centralizada y paraestatal, de las entidades federativas y de los municipios.	II. Fomentar la articulación de la Política Nacional de Cambio Climático con la prevención de la contaminación de la atmósfera, en coordinación con las autoridades competentes; III. Dirigir la elaboración, implementación, revisión o actualización de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y el Programa Especial de Cambio Climático, con la participación, según corresponda, del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático y de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático; IV. Coordinar la elaboración, revisión y actualización de la contribución nacionalmente determinada a que se refiere el artículo 63, segundo párrafo de la Ley General de Cambio Climático con la participación del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, para la aprobación de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático; V. Formular y promover políticas y estrategias nacionales para la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero en los diversos sectores de la actividad económica y social; VI. Formular y promover políticas y estrategias nacionales para la adaptación ante los efectos adversos previsibles del cambio climático; VII. Integrar y coordinar la operación y difusión del Registro Nacional de Emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero, con la participación que corresponda a las demás unidades administrativas de la Secretaría; VIII. Implementar el sistema de comercio de emisiones conforme a lo establecido en la Ley General de Cambio Climático; IX. Diseñar, cuando corresponda, los instrumentos de coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de las terri-
--	---

	toriales de la Ciudad de México, para la formulación, ejecución, monitoreo y seguimiento de las políticas y estrategias nacionales en materia de cambio climático; X. Promover y apoyar la implementación de políticas, estrategias y acciones específicas para la reducción de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero y de adaptación al cambio climático, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México que correspondan; XI. Coordinar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, así como concertar con los sectores privado, social y académico, la ejecución de políticas, estrategias, programas, acuerdos y otros instrumentos para enfrentarlos efectos del cambio climático en el territorio nacional; XII. Coordinar y apoyar, en su caso, la elaboración, monitoreo, revisión, reporte, seguimiento y actualización periódica de programas y demás instrumentos de política pública en materia de cambio climático conforme a las disposiciones jurídicas aplicables; XIII. Promover el desarrollo de políticas, programas, estrategias y proyectos de desarrollo sustentable en las materias de su competencia, derivados de acuerdos y tratados multilaterales, regionales o bilaterales, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables; XIV. Fungir como Secretaria Técnica de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables y apoyar a la persona titular de la Subsecretaría de Política Ambiental y Recursos Naturales en la
--	---

	vinculación y seguimiento de acuerdos en el marco del Sistema Nacional de Cambio Climático; XV. Coordinar los comités y grupos de trabajo derivados de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático y dar seguimiento a los acuerdos de dicha Comisión; XVI. Coordinar la identificación, desarrollo e implementación de instrumentos de financiamiento climático, conforme a lo establecido en la Ley General de Cambio Climático, el Programa Especial de Cambio Climático, así como para el cumplimiento de la contribución nacionalmente determinada a que se refiere la fracción IV de este artículo; XVII. Proponer al Consejo de Cambio Climático y organismos similares, asuntos relacionados con las políticas y estrategias en materia de cambio climático, así como en coordinación con la Unidad Coordinadora de Vinculación Social, Derechos Humanos y Transparencia, participar en actividades de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable y otros organismos de la sociedad civil relacionados con la mitigación y la adaptación al cambio climático; XVIII. Proponer en el ámbito de su competencia, elementos para la formulación y actualización de la política exterior de México en materia de cambio climático, así como lineamientos para las negociaciones multilaterales en dicha materia, a fin de contribuir a que la política exterior y la política interior se alineen y coordinen apropiadamente entre sí; XIX. Apoyar en el desarrollo de mecanismos administrativos para el cumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos jurídicos, acuerdos, programas y proyectos de cooperación técnica en materia de acción climática suscritos con otros países, organismos internacionales o entidades extranjeras y, con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre
--	---

	Cambio Climático, en coordinación con la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales, las oficinas de representación y demás sujetos del Sector, así como otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y las autoridades competentes de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México; XX. Proponer a la Coordinación General de Comunicación Social criterios, materiales y contenidos para la difusión de acciones, estrategias, programas e información socialmente útil o focalizada en materia de acción climática; XXI. Coordinar el apoyo técnico a las unidades administrativas competentes de la Secretaría, para reportar y verificar la información en el Registro Nacional de Emisiones, y XXII. Participar en la definición y desarrollo de las estrategias emprendidas por la Secretaría y otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para el establecimiento de criterios de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero, así como de instrumentos o disposiciones aplicables a las obligaciones de reducción de emisiones contaminantes relativas a la industria eléctrica.
--	--

La Iniciativa expresa:

Si bien es probable que se haya pretendido generar un área normativa en materia de cambio climático (la Dirección General) y un área operativa en la misma materia (el INECC), es evidente que sus funciones se confunden y en diversos casos, se duplican claramente. Más allá de que esa división fuera armónica, resulta ineficiente contar con áreas separadas para la atención de una misma materia. Más aún cuando el área operativa cuenta con autonomía y patrimonio propios.

La redacción no distingue suficientemente entre las funciones de determinación de conducción de las políticas, estrategias, coordinación interinstitucional y, por otra parte, funciones relacionadas con la investi-

gación, conocimiento técnico, evaluación, generación de evidencia para las políticas y formación de recursos humanos. Los diseños organizacionales requieren analizar previamente las funciones a efecto de distribuir las funciones; por ejemplo, la objetividad y precisión en la evaluación de una política respecto de la formulación de la política y la ejecución. En la relación evaluador/evaluado, el resultado puede verse sesgado si ambas funciones residen en una misma unidad sujeta a la jerarquía. El evaluado tendrá naturalmente a propiciar evaluaciones favorables que desfavorables. De ahí la importancia de la separación de funciones, para disminuir sesgos, por ejemplo.

Por otra parte, no cuantifica los beneficios presupuestales que se obtendrían. Sin embargo, se presenta información por cada entidad de la que es posible desprender información útil.

Es el caso de la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (Comar), órgano desconcentrado que se busca convertirlo en una unidad administrativa centralizada.

La información es concentrada por la Iniciativa en el siguiente cuadro:³⁸

Coordinación General de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados			
Situación actual			Reforma
Órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación			Unidad administrativa de la Secretaría de Gobernación
Personal	De base	0	Se integran
	De confianza	262	Se integran
Presupuesto	Original	\$45,667,372	Se compensan
	Modificado	\$45,667,372	Se compensan
Funciones	Gestión en materia de refugio y repatriación voluntaria		Se mantiene

FUENTE: elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En todos los casos se proporciona, bajo el mismo formato, la información del personal y del presupuesto original y modificado. La información del personal muestra que en la mayoría de los casos se está ante personal de confianza, y el de base es 0 (cero). Del total de entes comprendidos en la iniciativa, solamente el IMIPAS, el SIAP, el IMTA, el INECC, el Imjuve, la CONUEE, el Inapam, la Conadis, y la Direc-

³⁸ Iniciativa, *op. cit.*, p. 28.

ción General de Publicaciones de Cultura cuentan con personal de base. En el resto de casos, la totalidad de sus trabajadores son de confianza. Tal situación facilita que en el proceso de modificación estos puedan ser removidos de sus trabajos.

Lo anterior da lugar a que el presupuesto con el que actualmente cuentan tales entes, y que al darse el cambio están sujetos a “compensación”, no significa un traslado de la totalidad de los recursos, sino sólo de aquellos que se determinen dentro de la compensación.

En la Iniciativa también se muestran problemas autocreados. En el caso del IMJUVE, se afirma que no tiene sentido mantenerlo, debido a que los programas de apoyo dirigidos a los jóvenes ninguno de ellos fue operado por este Instituto.

La Iniciativa muestra la siguiente tabla:

<i>Programa</i>	<i>Presupuesto 2022³⁹</i>	<i>Presupuesto 2023⁴⁰</i>	<i>Personas beneficiarias al 31 de marzo de 2023</i>	<i>UR responsable</i>
Jóvenes Construyendo El Futuro	\$21,696,592,599	\$23,090,451,801	236,989	Unidad del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro
Becas universitarias	\$10,583,888,051	\$11,162,411,147	409,720	Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez
Becas Nivel Medio Superior	\$34,499,988,722	\$37,554,331,212	4,125,530	
Becas de Nivel Básico	\$33,210,582,188	\$34,922,125,472	3,585,881	
La Escuela es Nuestra	\$13,964,320,673	\$27,052,859,701	1,087 escuelas	

FUENTE: elaboración propia con datos de la Secretaría del Bienestar al 31 de marzo de 2023.

El hecho de que tales apoyos hayan sido canalizados por instancias distintas al Imjuve no depende de éste, sino de decisiones de las que es ajeno. Que se afirma como razón que ninguno de estos programas fue operado por el Imjuve y de ahí la razón de su desaparición también refleja el entendimiento de la concepción de política para un sector de la población que residiría en los apoyos monetarios.

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, Diario Oficial de la Federación, México, 29 de noviembre de 2021, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5636709&fecha=29/11/2021#gsc.tab=0.
Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022, Diario Oficial de la Federación, México, 28 de noviembre de 2022, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5672637&fecha=28/11/2022#gsc.tab=0.

IX. CONCLUSIONES

El análisis realizado a propósito de la Iniciativa muestra un conjunto de limitaciones posibles de sintetizar en los siguientes puntos:

- a) Presenta problemas de coherencia, pues teniendo como objeto la modificación de la APF, su exposición de motivos incorpora apartados de federalismo y de organismos constitucionales autónomos que no guardan relación con su contenido.
- b) El sesgo ideológico por el que se relaciona la desconcentración y descentralización con el neoliberalismo conduce a demonizar formas de organización administrativa sin analizar la funcionalidad hacia las propias políticas que busca impulsar.
- c) Tal sesgo lleva a ignorar que la propia administración actual ha empleado la descentralización y la desconcentración.
- d) La conceptualización de cuestiones ideológicas como neoliberalismo o técnicas como concentración y descentralización se formulan sin suficiente reflexión, que conduce a apreciaciones prejuiciadas de las formas de organización administrativa.