



Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Centro de Estudios en Administración Pública



“El Poder dentro del Poder. Trayectoria del staff del Presidente de la República en el marco de la Administración Pública mexicana. Una primera aproximación”.

Tesis presentada por:

Juan Roberto Joel Flores Mariscal.

De conformidad con los requisitos establecidos para obtener el grado de:

Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública.
(Administración Pública)

Asesor: Mtro. Jesús Méndez Reyes.

México, D.F., Ciudad Universitaria noviembre de 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



*“Fue Tlacaelel quien levantándose combatió primero, e hizo conquistas.
Y así vino solo a aparecer,
Porque nunca quiso ser gobernante supremo en la ciudad de México-Tenochtitlán,
Pero de hecho vino en ella a mandar,
Vivió en la abundancia y la felicidad”¹*

¹ Imagen y texto de Chimalpain Cuauhtlehuantzin “Sixième et septième Relations (1358-1612) Publiées et traduites par Remi Simeon paris, 1889 citado en León Portilla Miguel Los antiguos mexicanos México, 1995 FCE Pág. 46.

Dedico esta, mi primera producción académica:

A quienes, sin abundar en las razones por las cuales voluntaria o involuntariamente, positiva o negativamente, en mayor o menor cantidad, y directa o indirectamente debo gratitud, por su importancia personal y colectiva para que yo pudiera cumplir esta pequeña meta.

A todos quienes representan algo importante en mi vida, y para quienes represento algo importante en sus vidas.

A quienes alcancen a contemplar la miseria y grandeza de la humanidad en medio del orden de la creación y aún así no se den por vencidos y traten de significar con su vida, una contribución marginal al bienestar de su tiempo.

A la memoria de los que en su tiempo han logrado hacer de su paso por este mundo una contribución positiva al mundo.

Que con la suma de estos, la humanidad haga realidad su anhelo de creatividad, felicidad, armonía y paz.

Que en el saldo de los tiempos hayamos logrado que la breve existencia de la humanidad, y su lugar en la eternidad fueren algo hermoso.

Agradezco

A Dios, quien me dio la oportunidad de ser una pequeña parte de la eternidad, me regaló el derecho a disfrutarla y me acompaña y guía.

A mi familia, quienes me brindaron su apoyo moral o material, o ambos, para la realización de este proyecto.

*Muy especialmente agradezco a mi asesor, el Maestro **Jesús Méndez Reyes** por la disposición y paciencia que mostró al apoyarme en este trabajo -aún sin haber sido su alumno durante la carrera- aconsejándome no perder nunca de vista el hilo argumentativo del trabajo y señalándome -desde la construcción del trabajo capítulo por capítulo, hasta la revisión de las versiones finales- cada laguna, exceso, error de sintaxis e incluso de ortografía que detectó.*

Asimismo a los integrantes del jurado por instruirme en las aulas, y su disposición y profesionalismo al revisar mi tesis: Dr. Ricardo Uvalle Berrones, Mtro. Javier Oliva

Posada, Mtro. Gabriel Campuzano Paniagua y Lic. Humberto Polo Martínez.

A mis amigos y conocidos quienes me brindaron su apoyo moral o material, o ambos, para la realización de este proyecto, algunos de los cuales son:

En general	Doña Mary Salas,	Esau
	Inés.	Militza Ángeles Guzmán
A Don Jefe.	Pablo	Pilar
A Doris, Hija De Don Paco	Paco	Roxana
A la Maestra Chuy	Salatiel	Trinidad Hernández
A mi amigo Freddy	Suriel	Zaida.
A mis Amigos Paco,		Jenny
Giselle y su hermanita		Selene
A Mis Amigos Rafael y	De la Escuela Benito	
Carmen Ávila	Juárez en Ursulo Galván	
Domingo Antonio	Ver.	De la ESTI #79 en José
Mendoza		Cardel Ver.
Domingo Mendoza	Al Prof. Inocencio	
Don Juan Estala	Moctezuma	A la Sra. Dzul
Doña Cheli	Al Prof. Toño	A mis maestros de
Doña Mari	David, Gutiérrez	Matemáticas I, II y III

Al Prof. Palestino+
Carolina Méndez Ceja.
David, Dzul
Dora Luz Díaz Mendoza
Erica Cárcamo Martínez
Ismael Villalba
Israel Guadalupe Elizondo
Jaime Andrade López
Janath Pérez
Lorena Michelle Viveros
Anell.
Magali Rebolledo
María Denisse
Mario Blanco Martínez
Prof. Paco.
Vicente
Viviana Barradas.
Xochitl Platas
Yola

**De mi estancia en el
CBTA #17 en Ursulo
Galván Ver.**

Alejandro Benítez
A los Profesores que me
apoyaron contra la
persecución política de que
fui objeto.
A mi Amiga de Paso Doña
Juana
Al Arq. Israel Palmeros
Al Prof. de Metodología.
Al Prof. de Metodología.
Al Prof. Picazzo

AnaMaria
Bióloga Magdalena
David de Real Del Oro
Esteban Reyes R
Leydi

**De mi exilio en el CBTA
#86 en Perote Ver.**

A Doña Alicia Olano
A la Profa de Fruticultura.
A mis tres amigas de
Perote, y Cruz Blanca
A quienes me apoyaron
durante mis frecuentes
viajes
Al Prof. de Biotecnología
Al Prof. de Orientación
Vocacional.
Cristina
Eduardo Reyes Hernández.
Guadalupe.

Juan Carlos Landa
Julián Caballero.

**De mis compañeros de la
UNAM**

Cesar Dionisio
Cristina Eliane
Guillermo Said Montufar
Haydee Ramírez
Héctor Marx
Héctor Ascencio
Israel Chavarria
Israel Hernández Pérez

Ivonne Reyes
Jazmín Vera Ronces
Jesús López Tirado
Karina Méndez Preciado
Korina
Leda
Ledenika
Luis Antonio Campos
Marco Antonio
Nayeli Bravo
Pedro Mundo, porque sin
su apoyo aún no estaría
titulado
Rafael Cordero Guillen
Tania Barrera
Vladimir Aguilar Parra

**De mis profesores de la
Universidad**

Miguel García González+
Javier Hernández
Carlos Domínguez Trejo
Dolores Canseco
Enrique Varas
Erica Doring
Francisco Javier Díaz
Jaimez
Francisco Uriostegui
Gabriel Campuzano
Gabriel Valenzuela
Héctor Chávez
Humberto Polo
Javier Oliva Posada
Javier Osnaya

José Castelazo	Alma Vega Salazar	Miguel Escalante
José Luis Gutiérrez	Cesar Cruz	Nancy
Fragoso	Carlos Pérez León	Rafael Cruz
José Miguel Quintanar	Carlos Sánchez Martínez	Sergio Jonathan Sánchez
José Sadoc	Carlos Ramírez Pacheco	Tina
Juan Brom	Claudia Elizabeth López	Zet Cárdenas
Juan Rosales Núñez	Jiménez	
Lorenzo Arrieta	David Sánchez Isidoro	Del INEGI
Manuel Quijano	Doña Paty	
Marco Vinicio Gameros	Eusebio Benítez Abarrán+	Ana Elena Oaxaca
Maria De Jesús Alejandro	Eréndira Toledo Palacios.	Andrea
Maria Del Carmen Roqueñi	Ernesto Valencia Raya	Carmen
Miguel Angel Nicolás	Felicitas Castillo	Concepción Delgado
Escudero	Francisca Flores Salinas	Deysi
Noé Pérez Bello	Francisco García Camarena	Graciela
Otilio Flores	Gabriel del Alizal	Rocío Jasso
Pablo Trejo Romo	Gisela.	Sandra
Profa. Migueles Tenorio	Héctor	
Renato Acosta Quiñones	Héctor Valenzuela	
Ricardo Uvalle	Irma	
Rigoberto León Berber	Irma León	
Roberto Castellanos	José Luis Mayén Sánchez	
	José Luis Pérez Cortés	
	Juan Manuel Gandara	
De Telcel	Moreno	
	Juan Trejo	
Yahir Villalba	Leonor	
	Lorena Valtierra Zamora	
De mi incursión en la política partidista:	Lucia Zavala Olvera	
	Luis Miguel Claudón	
	Mariana.	
Alberto Vázquez	Magali	
Alex López.	Maria de Lourdes González	
Alfredo Lugo Figueroa	Máximo Baca López	
Alfredo Shomar Reyes	Miguel García González	
Alfredo	Miguel Aguilar	

Índice.

Índice.....	7
Introducción.....	9
Capítulo 1 Marco de la investigación.....	17
1.1 Planteamiento general.....	17
1.2 La nueva concepción del Estado y el Gobierno al inicio del siglo XXI.....	23
1.3 Nuevos paradigmas en la gestión de los asuntos públicos, la orientación hacia las políticas y la gobernanza como nuevas formas de entender la acción gubernamental y de las organizaciones públicas.....	28
1.4 La figura de una ayudantía al Jefe de Estado.....	35
Capítulo 2 Orígenes de la institución de la Presidencia de la República.....	46
2.1 Raíces de las primeras oficinas de asistencia directa al Ejecutivo Federal.....	46
2.2 Afianzamiento de las bases político-administrativas del régimen posrevolucionario.....	53
2.3 La Administración Pública y las principales oficinas de apoyo al Presidente durante los primeros gobiernos posrevolucionarios (1920-1934).....	62
2.4 La Administración Pública y las principales unidades de apoyo al Presidente (1934-1958)	67
2.5 La Administración Pública y las principales unidades de apoyo al Presidente. (1958-1976). De la Secretaría de la Presidencia a la Presidencia de la República.....	85
Capítulo 3 Trayectoria de la Presidencia de la República y la Administración Pública Centralizada (1976-1994). De la administración de la abundancia a la abundancia de la administración.....	99
3.1 Gobierno de José López Portillo (1976-1982).....	100
3.2 Gobierno de Miguel De la Madrid (1982-1988).....	114
3.3 Gobierno de Carlos Salinas De Gortari (1988-1994).....	134
Capítulo 4 Trayectoria de la Presidencia de la República y la Administración Pública Centralizada (1994-2005) Del último Gobierno de la hegemonía priísta al primer Gobierno de la alternancia.....	149
4.1 Gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000).....	150
4.1.1 Principales cambios en la Presidencia de la República y la Administración Pública.....	151
4.1.2 Balance de algunas políticas del último Presidente de la hegemonía priísta. Hacia el cambio de partido en el Gobierno.....	161

4.2 Gobierno de Vicente Fox; (2000-2005).....	167
4.2.1 Notas sobre el contexto del cambio de Gobierno.....	167
4.2.2 Principales cambios en la Presidencia de la República y la Administración Pública.....	174
4.2.3 La Presidencia de la República y la Administración Pública durante la segunda parte del sexenio y examen de la estructura que heredará al nuevo Gobierno de Felipe Calderón.....	189
Conclusiones.....	205
Propuestas.....	214
Fuentes.....	219

Introducción.

La forma en la que se gobierna y se administran los recursos públicos en México ha cambiado en los últimos años, esto es perceptible directamente aun para los jóvenes que pudimos votar por primera vez en las elecciones de julio de 2000 y solo tenemos una idea de cómo eran las cosas desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari a la fecha.

Al referirme a la forma en la que se gobierna en nuestro país me refiero tanto a las instituciones formales como son las leyes y las organizaciones gubernamentales, como a las prácticas políticas informales.

Dicha dinámica se circunscribe a lo que nuestra carrera considera como su campo de estudio, es decir la acción política y la forma en que funcionan las instituciones de gobierno. En otras palabras, el Estado en acción, dentro del cual está el poder ejecutivo, tradicionalmente identificado por los primeros estudiosos de derecho administrativo como objeto central de la Administración Pública.

Hasta antes del cambio de partido en el gobierno la organización política en nuestro país era más o menos definida y estable en el año 2000 -en el sentido de que había un régimen presidencialista que operaba a través de un sistema de hegemonía unipartidista,- a pesar de que los síntomas de su paulatina inoperatividad, que se tradujeron en mayor autoritarismo y después en la necesidad de cambio en ciertas reglas tradicionales.

Hoy en día sin embargo se presenta una realidad más compleja en cuanto a los factores que definen quién y qué grupos gobiernan en México, y el sufragio es hoy por hoy sin duda uno de los más importantes, -cuando menos por lo que se refiere al ámbito federal- asimismo éste se percibe como respetado y defendido por una instancia ciudadana y autónoma como es el Instituto Federal Electoral.

Esta mayor heterogeneidad en las reglas del juego político, así como la mayor vigilancia institucional y ciudadana que comparativamente con el pasado tienen actualmente los funcionarios del Poder Ejecutivo, significan para nuestra disciplina nuevas áreas por explorar que anteriormente no resultaban tan interesantes por no representar más que un pequeño rincón de las decisiones del poder presidencial.

En este trabajo, al estudiar la trayectoria de una parte de la Administración Pública se da una especial atención a los antecedentes formales de su organización, por eso la mayor

parte del documento se enfoca a indagar sobre las leyes y demás ordenamientos que fueron configurando a la organización objeto de estudio.

Ello obedece a que considero que, analizar -incluso brevemente- los antecedentes al estudiar una institución, no solo es importante, me atrevo a afirmar que su realización, ya sea en mayor o menor dosis es indispensable, puesto que solo por medio de la lente que es el análisis de un proceso a lo largo del tiempo, puede verse claramente si es que existe un aprendizaje institucional a través de las normas que enmarcan la organización, así como el funcionamiento de las organizaciones públicas y de qué manera se da la transmisión de experiencias a través de la burocracia para satisfacer los propósitos que se definan tanto en el ámbito formal como el informal, tanto los aciertos como los errores organizacionales y funcionales de las instituciones y organizaciones pueden entenderse analizando la historia de la institución.

Considero pues indispensable el estudio de la trayectoria de nuestras organizaciones gubernamentales no sólo por la herencia directa de éstas en las instituciones y organizaciones actuales y la luz que pueden arrojar para solucionar sus problemas, sino también porque el estudio del cómo, cuándo, porqué y para qué de una institución a lo largo de un periodo de tiempo es pues una herramienta muy útil para analizar y aprender de nuestra experiencia social y gubernamental,

Así como los cambios organizacionales en las instituciones públicas responden a un contexto social político y gubernamental que determinó en su momento la necesidad de realizar determinados cambios, a su vez analizar dichas respuestas gubernamentales al cambio de su contexto puede servir como guía para interpretar transformaciones políticas y sociales de mayor envergadura o bien para estudios con diferentes objetivos como la economía o la demografía, historia social, etc.

En otras palabras estudiar como nuestras organizaciones públicas han respondido a los cambios institucionales, entiéndase reformas electorales y de políticas económicas, demográficos, históricos, etc.; puede ayudarnos a diseñar estrategias para que ahora, estas instancias del poder público ya no sean solo reactivas, es decir que su única respuesta ante las contradicciones que les imponen estos cambios sea adaptarse para salir del paso, sino que sean vanguardia en la implementación las nuevas reglas del juego que los tiempos le

impongan a nuestro país y coadyuven al resto de las estructuras sociales a ser participes de estas nuevas formas de acción.

Este ir y venir en el manejo de los cambios en el gobierno mexicano como una herramienta de análisis, es una propuesta que a través del presente trabajo quiero tan solo dejar en el tintero para que se siga explorando.

Por lo anterior es que me he propuesto rastrear la trayectoria de las entidades de apoyo al jefe de estado y de gobierno de nuestro país. Con ello pretendo contribuir -en el campo de los asuntos públicos, particularmente del gobierno y dentro de éste al poder ejecutivo- en la línea de la historia de las instituciones públicas y organizaciones gubernamentales, campo cuya producción en nuestro país es magra, razón por la cual hoy en día sólo puede ser estudiada a través de fuentes primarias o bien de trabajos con otro objeto central de estudio.

Hoy más que nunca está sobre la mesa la preocupación por las reglas del juego del comportamiento humano y social; humano porque al final de cuentas todo problema en nuestra convivencia es producto de las decisiones de las personas involucradas en un contexto específico, de igual manera nuestros problemas sociales son productos de la acción política individual y colectiva de sujetos inmersos en realidades determinadas, por ello creo que la gran paradoja radica en que -como muchos lo han dicho- finalmente sólo depende de nosotros mismo como personas y colectivamente forjarnos nuestra realidad a partir de nuestro comportamiento y convivencia, luego entonces se vuelve sustantivo lo que regula nuestro comportamiento, siendo esto incentivos y desincentivos que actúan también de forma individual y colectiva, y a su vez dados por las reglas del juego escritas y no escritas, es decir por instituciones.

Independientemente de su nivel de perfeccionamiento, hoy en día ya contamos con instancias democráticas encargadas de diseñar y aplicar esas instituciones tanto directa como indirectamente, la primer institución es por supuesto el Congreso de la Unión, aunque el punto nodal donde se convierten esas reglas del juego en realidad o en letra muerta es el Poder Ejecutivo.

Así como los cambios institucionales de los últimos lustros estuvieron en gran manera orientados desde la institución presidencial, hoy en día también la Administración Pública como brazo de dicha institución, debe ser líder y punto de referencia para guiar

adecuadamente los cambios institucionales que en los inicios del siglo se nos presentan y presentarán.

Mi interés por estudiar a las oficinas de la Presidencia de la República nació de la imagen “mística” que parece parte inmanente de la institución presidencial, misma que en los primeros semestre de la carrera todavía resultaba impactante, periodo de mi formación en el que al adentrarme en el estudio de la historia antigua de México me topé con la figura de Tlacaelel, un personaje siempre a la sombra de los Tlatoanis con los que convivió, (tres) pero siendo el verdadero artífice de las grandes obras de éstos.

Este príncipe, a quien la nobleza –sin éxito- le ofreció el trono reiteradamente revolucionó la cosmovisión del pueblo mexicana, desde el ángulo de establecer una ideología legitimadora de la importancia de este pueblo no sólo para si mismo, sino para la preservación del universo, para lo cual incluso decidió que era indispensable la destrucción de los documentos antiguos, que contenían la original –y primitiva- historia y mitología de la tribu del pueblo náhuatl, adoradora del dios Mexitli - una historia humilde y hasta ese momento no muy exitosa-

Posteriormente, inspirado por este personaje, al presentarse la ocasión elegí como trabajo final de la asignatura Finanzas Públicas II con el Prof. Rigoberto León Berber analizar el impacto de la Nueva Estructura Programática en el proceso presupuestario de la Presidencia de la República, pero desde el momento mismo de plantear el tema salió a la luz la frecuente confusión que se genera al decir Presidencia de la República, confusión que generalmente hace necesario aclarar que al hablar de la Presidencia de la República no sólo nos referimos al Presidente, su valor institucional, sino también a las oficinas presidenciales que de acuerdo con el artículo 8º de la LOAPF constituyen una dependencia de la Administración Pública Centralizada llamada “Presidencia de la República”

Descubrir la opacidad de esta área de la Administración Pública alentó mi interés por investigar esta dependencia, no obstante en ese momento el proyecto se vio truncado, ya que cuando acudí a la unidad de atención ciudadana de la Secretaría de Hacienda y de la Secretaría Particular de la Presidencia a solicitar información para realizar este trabajo escolar, la respuesta en ambas dependencias fue que dicha información era confidencial y aunque para entonces estaba recién publicada la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la

Información, está aún no contaba con su reglamento ni se había constituido el Instituto Federal de Transparencia y Acceso de la Información que hace operativa la ley.

Finalmente estando en los últimos semestres de la carrera tuve la oportunidad de ser seleccionado entre mis compañeros de generación de la especialidad para participar en el primer programa de estadía práctica que se llevaría en la Secretaría Particular de la Presidencia gracias al impulso que le dio el entonces Coordinador de Administración Pública de la Facultad, el Maestro Gabriel Campuzano Paniagua.

En este programa la labor que realizaríamos sería evaluar el capítulo “satisfacción al cliente” del recientemente implementado sistema de gestión de calidad total en la Secretaría Particular, capítulo que demandaba que una entidad externa evaluara mediante la toma de una muestra estadística el nivel de satisfacción de los clientes (trato respetuoso, y respuesta oportuna).

Al ser este equipo de estudiantes quienes inauguraríamos este capítulo del proceso tuvimos la también responsabilidad de contribuir con la elaboración del manual de procedimientos de dicha tarea.

Esta experiencia breve, (cuatro meses) pero intensa, realizada en parte en Palacio Nacional y parte en la Residencia Oficial de Los Pinos, (yo tuve la fortuna de ser seleccionado como parte del grupo que trabajaría en Los Pinos) fue para mí un aliciente más para investigar la conformación de la tan solemnizada Presidencia.

La experiencia no fue una decepción; desde el primer día que comenzaron las labores; el Director General de Administración el Licenciado Aniceto Alvarado, el entonces Secretario Técnico y de Administración Licenciado Eduardo Fernández (quien es Administrador Público de profesión) y el Licenciado Eduardo Bonilla, entonces Director de Control de Gestión y Documentación; nos dieron una amable bienvenida en nombre del Presidente y del secretario particular Alfonso Durazo.

Proporcionándonos además un muy ameno recorrido -no planeado y siendo ya tarde – por las residencias que constituyen el complejo de Los Pinos, explicándonos simultáneamente su organización e historia, recorrido que incluyó una visita a la oficina presidencial. (Primero se asomó a su interior para asegurarse de que no estuviera en ese momento trabajando el Presidente)

El Lic. Alvarado nos explicaba que las obras en proceso en el complejo, -entre las cuales estaba desmontar los salones de juegos y el cine que estaba en el sótano de la Residencia Miguel Alemán (la más grande del complejo)- se debían a la intención presidencial de instalar en ellas oficinas, al estilo de la Casa Blanca para generar economías.

En ese momento, al ver la informalidad con la que nuestros anfitriones hablaban del cambio, es decir del contraste entre la solemnidad de los recintos presidenciales en el pasado (del comedor, del vestíbulo con su imponente escalinata frontal, -donde el Estado Mayor no nos permitió fotografiarnos- el enorme escudo nacional dorado en el pasillo del primer piso, la residencia Lázaro Cárdenas que era la residencia presidencial original -antes oficina del Presidente Zedillo- (ahora oficina de la esposa del Presidente) y su nuevo perfil como oficinas de trabajo republicanas, me di cuenta de que -aunque no pude votar en la elección de 2000- era de alguna forma parte, y estaba presenciando -literalmente- una transición en el sistema político mexicano, aunque como ahora hemos podido comprobar, una empresa de esta naturaleza demandaría mucho más que solo voluntad política.

Durante el tiempo que duró la estadía, el trabajo que desarrollamos fue en todo momento apoyado y guiado por el Lic. Bonilla y sus colaboradores, que siempre tuvieron con nosotros una gran deferencia, y aunque hacia el final de la estadía hubo un aumento de tensión en las relaciones motivada por la baja calificación que se obtenía en la evaluación (7.8) y el carácter de quien era nuestro profesor tutor en el proyecto (Cesar Pérez Torres) no puedo sino expresar buenos comentarios sobre el personal con el que convivimos.

El aprendizaje derivado de la observación diaria de las relaciones formales e informales entre los funcionarios y la forma de trabajo diario fue para mí el primer acercamiento con el mundo de la burocracia y de la política que se maneja al interior de las organizaciones gubernamentales.

Al terminar ese proyecto (desafortunadamente después se canceló el programa) y ya satisfecha mi curiosidad inicial sobre que era la Presidencia, y cómo estaba integrada, me propuse averiguar más sobre los orígenes de la misma, ante esta empresa desde el plano de la academia me encontré con la escasez de información sobre esta casi inexplorada parcela de la Administración Pública mexicana por lo cual al terminar mi carrera me propuse desarrollar una primera sistematización de su trayectoria, -proceso de recopilación que me

llevó más de dos años- para dejar en el tintero la posibilidad de que una vez construido claramente este objeto de estudio se puedan aplicar sobre éste diversas técnicas o perspectivas de análisis tanto por la ciencia política como por la Administración Pública sobre cuestiones fundamentales como estructura organizacional, redes de interés, su valor en el diseño de las políticas, su valor como dependencia globalizadora, y de enlace intergubernamental, su papel como instancia de asesoría presidencial, etc.

El trabajo está estructurado en cuatro capítulos:

En el primer capítulo se mencionan las nuevas herramientas conceptuales imperantes en el área de la Administración Pública de nuestros días en México, así como una introducción acerca del objeto de estudio del trabajo, es decir las figuras de asistencia al Presidente de la República en general como una estructura que ha existido siempre en nuestro país y se dan breves ejemplos de otras nacionalidades.

En el segundo capítulo se presenta un recorrido general por el desarrollo de la figura de la ayudantía presidencial hasta el siglo XX, se esboza asimismo un breve panorama del nuevo contexto político administrativo que vino a ser el régimen posrevolucionario en el que se desarrollaría durante el naciente siglo.

También se presenta un resumen de las figuras presidenciales en el marco de los cambios a la Administración Pública hasta la creación de la Secretaría de la Presidencia en 1956 y se presenta la trayectoria de dicha secretaría, que jugaba un rol simultáneo como secretaría de estado y ayudantía presidencial, paralelamente a otras unidades que permanecieron dependientes directamente del Presidente, dentro del marco de los cambios que sufrieron asimismo las dependencias de la Administración Pública hasta 1976, fecha en que con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se crea oficialmente la figura de la Presidencia de la República como parte de la Administración Pública Centralizada.

En el capítulo tres presenta la trayectoria de la Presidencia de la República en el marco de los cambios a la Administración Pública de 1976 a 1994, incluyendo brevemente algunas lecturas sobre el papel de dicha entidad en el proyecto de reforma administrativa.

Por último el capítulo cuatro, abarca de 1994 a 2005; se presenta la trayectoria de la Presidencia de la República desde el gobierno de Ernesto Zedillo hasta la recta final del gobierno actual. No se realiza un estudio más minucioso debido a lo extenso e intenso que

sería una investigación así. (Conseguir testimonios del funcionamiento informal de las unidades de la Presidencia, de un análisis presupuestal, de un análisis de las redes de influencia entre los funcionarios de la Presidencia y la Administración Pública Federal y local, y con los partidos políticos, y sobre todo en una investigación documental minuciosa sobre las circulares, minutas, oficios y demás documentos relevantes)

Debo confesar que aunque la realización de un ejercicio de esta magnitud fue una ambición al momento de iniciar el presente trabajo, pronto me di cuenta de que ello demandaría mucho más tiempo y recursos de los que disponía, y rebasaría el contexto del objetivo y alcance de esta investigación recepcional.

Por ello a pesar de que se hacen algunas observaciones producto de examinar el contexto y la normatividad emitida, este capítulo también se ciñe a la línea seguida en los anteriores, es decir se limita a examinar los cambios que formalmente se dieron durante el periodo.

Sin embargo debo decir a mi favor que, para quien le resulte interesante el tema, afortunadamente cuando ya estaba en revisión el presente trabajo vieron la luz un libro del ex secretario particular del Presidente Zedillo¹, y más recientemente el texto de Alfonso Durazo² en los cuales se aborda por primera vez en nuestro país el funcionamiento real de las oficinas de la Presidencia de la República, y aunque ambos no son metodológicamente mas rigurosos de lo que puede dar el estilo ensayo-autobiográfico, constituyen sin lugar a dudas un parteaguas para el objeto de estudio.

Por razones de tiempo, ya no se realizó la labor de utilizar este texto como fuente documental para el análisis de los periodos en cuestión, puesto que ello significaría un exceso de citas y cualquier conclusión resultaría sesgada por la contemporaneidad y la gran subjetividad que muestran los textos.

1 Sáenz Lievano "La presidencia moderna, análisis de una institución que es urgente comprender" México, febrero de 2006, Taurus.

2 Durazo Alfonso, "Saldos del Cambio. Una crítica política de la alternancia" México, marzo de 2006 Plaza & Janés

Capítulo 1 Marco General.

“El gobierno es un aparato que por su propia naturaleza tiende a moverse con menos rapidez que las que suelen exigir los cambios políticos, pero de cuyo funcionamiento dependen en buena medida que las transformaciones políticas y económicas de carácter institucional se conviertan en realidad”⁶

1.1 Planteamiento general.

Así como la arquitectura es un reflejo de los tiempos y las circunstancias de quienes participaron en el diseño, construcción, uso y mantenimiento de un inmueble, en otras palabras; es una construcción social, de igual manera las instituciones sociales que delimitan nuestra conducta y relaciones sociales, aunque más complejas y auto concientes son solo una construcción social más.

En ese sentido existen organizaciones o grupos estructurados de aprendizaje y trabajo que actúan dentro de instituciones más amplias y con aspiraciones de permanencia que, por su función de utilidad colectiva se yerguen como árbitros y líderes del desarrollo de la comunidad, éstas organizaciones públicas (en el nivel más alto) organizan sus funciones para crear pesos y contrapesos, es decir para crear reglas del juego que articulen un sistema político democrático, por medio del cual se neutraliza una tendencia natural de los actores del proceso político, consistente en obtener el poder, mantener el poder y aumentar el poder.

De allí que desde el mismo pacto fundacional del Estado y sus instituciones de gobierno se separe al poder en tres grandes funciones, una encargada de decretar las reglas, una encargada de ejecutarlas y otra que dirima los conflictos entre las primeras.⁷

Dentro de estos tres poderes el Ejecutivo cumple una función primordial al ser su fin ejecutar las leyes, se constituye como una serie de organizaciones que para poder implementar los principios rectores de la legislación, necesita aprender y diagnosticar lo que la colectividad necesita, además de tener iniciativa propia al ser su titular simultáneamente electo como Jefe de Estado y de Gobierno, manteniéndose así, en contacto

⁶ Merino Mauricio “La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México” México. 2003 FCE Pág. 64.
⁷ ver los “Sentimientos de la Nación” de José María Morelos y Pavón.

permanente con las organizaciones y grupos de la sociedad, lo cual le demanda que las organizaciones de la Administración Pública (Poder Ejecutivo) igualen o incluso superen el conocimiento global de los problemas de implementación de una política, y la representatividad de los representantes electos para los órganos legislativos.

Por ello se erige como la construcción social permanente más omnipresente y acabada del sistema político y por tanto representativa del momento histórico de la sociedad a la cual sirve y dirige.

En ese sentido la Presidencia de la República como una parte de la Administración Pública siempre ha sido un área relativamente restringida para su estudio para aquellos sin contactos en su interior. Ello porque desde que se consolidó su importancia a mediados del siglo XX la información que se generaba en su interior era considerada como confidencial.

Por otra parte debido en un primer momento a lo discreto de su actividad y después a la existencia de la Secretaría de la Presidencia, que acaparó la poca atención que en su momento recibió el tema, era poco interesante su proyección de imagen propia mas de una Oficialía Mayor u Oficialía de Partes, que de un cuerpo de asesoría presidencial.

Otro posible obstáculo pudo ser la discrecionalidad del Presidente de la República, para crear o suprimir sus unidades y cambiar sus responsabilidades, hecho que incluso ha sido mencionado en un par de tesis de licenciatura en derecho.⁸

En nuestro país, debido en parte, por las razones expuestas, el ya de por si limitado desarrollo de estudios gubernamentales, no ha alcanzado el ámbito de la Presidencia de la República, si bien existen variados estudios de la Administración Pública de varios presidentes y de la institución presidencial, prácticamente ninguno de estos se había encargado de esta relativamente pequeña organización a pesar de su existencia formal desde 1977, así como de su importancia histórica para el Presidente y por ende para la Administración Pública mexicana.

No obstante, desde el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se han presentado ciertos incidentes –hasta entonces inéditos- que han sugerido públicamente que la Presidencia de la República es mucho más que una secretaría particular, aunque debe mencionarse que esto último es más un producto de las circunstancias (críticas al poder de su funcionario de

8 Galindo Rodríguez, Alfonso de Jesús "Necesidad de definir la estructura orgánica y de reglamentar las funciones de la Presidencia de la República" un proyecto de reformas a la Ley orgánica de la administración pública federal México : El autor, 1990 Tesis Licenciatura (Licenciado en Derecho)-UNAM, Facultad de Derecho

mayor rango) que de una voluntad expresa de transparentar la institución, De igual manera hasta el gobierno de Ernesto Zedillo el Presidente de la República contaba con una gran cantidad de poder “meta constitucional” y por ello era prácticamente el centro toda decisión gubernamental. Aspectos que refuerzan mi hipótesis en el sentido de que la Presidencia de la República, por su cercanía con el mayor centro de Poder en el país tenía gran influencia en la toma de decisiones a pesar de no tener responsabilidades ejecutorias directas.

Por ello se propone a la serie de oficinas staff conocidas como “Presidencia de la República” como ejemplo de organización de la Administración Pública susceptible de ser un indicador o elemento que sirva de guía para entender la dinámica del gobierno en un periodo determinado, a través de la cual ampliar la perspectiva y capacidad de análisis en el estudio de fenómenos relevantes para la historia del país. De esta manera es que he seleccionado como mi objeto de estudio una organización que, dentro del gobierno mexicano pertenece a la rama del Poder Ejecutivo, denominada “Presidencia de la República” y cuya existencia se plantea en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 1º:

“La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada”

En el artículo 4º se determina:

“La función de consejero jurídico, prevista en el Apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste.

Para ser Consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser Procurador General de la República.

A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal le serán aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público federal, así como las demás que rigen a las dependencias del Ejecutivo Federal. En el reglamento interior de la Consejería se determinarán las atribuciones de las unidades administrativas, así como la forma de cubrir las ausencias y delegar facultades.”

Y en el artículo 8º se establece:

“El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.”⁹

⁹ México, “Ley orgánica de la administración pública federal” en Compendio jurídico Digesto México, 2004.

De acuerdo con las disposiciones anteriores; al conjunto de organizaciones de apoyo al Titular del Poder Ejecutivo englobadas bajo la denominación “Presidencia de la República” al ser una entidad cuyas funciones de asesoría, apoyo técnico y coordinación, se le considera como una institución staff. Asimismo la ley determina que sus unidades sólo prestan sus servicios al Presidente mismo y por tanto no ejecutan servicios administrativos al público, (salvo la atención al Art. 8º Constitucional referente al derecho de petición, manejar el acceso a recintos presidenciales y las obligaciones de información pública) producen bienes, ni son políticamente responsables por el diseño o ejecución de políticas públicas (ya que la ley no le encarga conducir ninguna política en particular). Como resume Martínez Morales “no realizan actos de autoridad y su labor es la de meras auxiliares”,¹⁰

A pesar de lo anterior la Presidencia de la República al ser el órgano de apoyo logístico y de análisis del Ejecutivo, cuerpo de apoyo para la realización de las actividades diarias del Presidente, se sitúa como una institución de importancia estratégica, cuya influencia es de gran importancia para la conducción del país. Parafraseando a Lievano Sáenz, ex Secretario particular del Presidente Ernesto Zedillo:

“La Presidencia es una institución muy importante y también muy poderosa, pero es preciso poner en perspectiva sus alcances y especialmente la manera como allí se trabaja. Son casi inexistentes los estudios que atienden a la institución como tal. En ese último objetivo se orienta mi contribución. Considero que la institución amerita ser mejor entendida por la sociedad, mas profundamente estudiada no sólo por los juristas o analistas, sino por todos aquellos interesados en entender nuestro sistema político y las mejores pistas para optimizarlo”¹¹

Esta es pues la preocupación, la que me ha llevado a remontarme a los antecedentes de una institución que hoy en día debe ser abierta y estudiada minuciosamente por la importancia que reviste su funcionamiento. En ese sentido la investigación busca en primer lugar presentar un trabajo que aporte un punto de vista respecto a los trabajos que se han escrito en materia de la historia de la Administración Pública, por ello en el mismo se mencionan y se explican prácticamente todos los cambios que ha sufrido la organización de la Administración Pública –hoy conocida como centralizada- durante el siglo XX.

Un segundo objetivo es seguir dentro del marco histórico de la evolución de la Administración Pública centralizada la trayectoria de una organización de la administración

10 Martínez Morales Rafael I. “Derecho Administrativo” México, 1998, Harla Pág. 72.

11 Sáenz Lievano “La presidencia moderna, análisis de una institución que es urgente comprender” México, 2006, Tahúras, Pág. 21.

Pública en particular, es decir las oficinas hoy conocidas como Presidencia de la República por ser entidad cuya organización -ya no digamos funcionamiento formal e instituciones informales- es una de las zonas inexploradas por el campo de la Administración Pública de México, y porque creo que tiene un importancia fundamental para el resto de la Administración Pública.

Un objetivo secundario es explorar como en el marco de los cambios constantes en la Administración Pública se dieron ciertas reformas institucionales orientadas a mejorar su operación y eficiencia producto de una circunstancia particular el proceso cambio político.

Por último se pretende tener un acercamiento al examen y análisis de la historia mexicana tomando como guía de la investigación los cambios que sufre la Administración Pública o una dependencia de ésta en lo particular. Es decir, seguir a la Presidencia de la República, se pretende sirva de guía para entender como el Presidente de la República manifiesta en la organización de dicha entidad su “estilo personal de gobernar” y su interés por asegurarse del cumplimiento de políticas específicas. Durante este ejercicio, a pesar de estar enfocado a sistematizar la trayectoria de la institución, se generan obviamente varias inferencias -presentados como conclusiones de la obra-, tanto en términos taxonómicos así como axiológicos sobre las razones de su configuración (de las unidades de la Presidencia) y lo que ésta genera. En ese sentido el trabajo busca a lo largo de su desarrollo comprobar los siguientes postulados:

- A. La Presidencia de la República es una institución de gran trascendencia para la Administración Pública Federal por ser el enlace entre las dependencias y entidades de la Administración Pública y su cabeza que es el Presidente de la República.
- B. La Presidencia de la República tiene una importancia estratégica por ser la encargada de dar la información indispensable para la toma de decisiones al Presidente, así como de asesorarlo en el diseño, manejo e implementación de políticas publicas.
- C. La Presidencia de la República tiene un gran valor institucional en el plano informal, pues es el marco en el que se genera una importante red de intercambios entre sus funcionarios y líderes de toda naturaleza del país que pretenden acceder hasta el Presidente, y el papel de los funcionarios en dicho

proceso les proporciona un capital para hacer relaciones y proyectarse personalmente en lo político, económico y social.

- D. La Presidencia de la República, es una instancia globalizadora que promueve, impulsa y en su caso impone políticas de aplicación general, ello ha sido gracias a la fuerza que le da su respaldo presidencial, por su origen como equipo de trabajo inmediato del Presidente, por lo cual en ciertos momentos sus funcionarios han podido prácticamente instruir la implementación de políticas a los otros funcionarios federales, que legalmente sólo responden directamente a el Presidente.

La investigación se enmarca por una postura deductiva¹² a partir del estudio de una construcción social como es el gobierno mexicano, y dentro de uno de sus poderes –el Ejecutivo- dentro del cual se examinará al conjunto de organizaciones de la Administración Pública federal que actualmente se denominan “Presidencia de la República” entendiéndola a ésta como el reflejo de las decisiones presidenciales, Considerando simultáneamente que el seguimiento de esta dependencia puede servir como una guía para localizar y entender las políticas sobre las cuales el Presidente ha mostrado algún tipo de interés particular en verificar su cumplimiento puntual.

Este análisis concebido desde el punto de vista de las funciones que se desempeñan, las unidades de la Presidencia será el resultado de localizar y exponer los cambios que ha sufrido la dependencia, simultáneamente a los que ha sufrido la Administración Pública centralizada y las principales políticas de mejoría administrativa que se han tratado de aplicar, complementando esta postura al presentar el contexto general e inmediato en el que se realizaron los cambios.

Dado que no hay fuentes secundarias de las cuales contrastar posturas la fuente principal para este trabajo son los acuerdos presidenciales publicados en el Diario Oficial de la Federación que han dado forma a su estructura a lo largo del tiempo y de las fuentes secundarias existentes sobre la trayectoria de la administración pública en lo general. El trabajo se desarrolla en tres etapas; abarcando la primera desde una exploración sobre los orígenes de la institución hasta 1958, la segunda de 1958 a 1976 y la tercera de 1976 a 2000 que concluye con el actual gobierno del Presidente Vicente Fox.

12 Gutiérrez Pantoja Gabriel “Metodología de las Ciencias Sociales I” Editorial Oxford 1999 Pág. 157.

Antes de entrar a este recorrido, en el próximo subtema se menciona el entorno teórico-conceptual como parte del cual se hace patente la necesidad de abordar el análisis del funcionamiento de instituciones, que como en el caso de la Presidencia de la República, no se ha ponderado su importancia.

1.2 La nueva concepción del Estado y el Gobierno al inicio del siglo XXI.

El hombre es un animal de naturaleza gregaria, por lo cual, solo al desarrollarse dentro de una comunidad estará en condiciones de desplegar todo su potencial creativo por medio de lo que algunos sociólogos llaman “diferencial sinérgico”¹³, concepto que no representa otra cosa que lo que es posible en el seno de una comunidad política.

Ahora bien, la posibilidad de que se organice y estructure un conglomerado social y que después pueda autosustentarse, es una función de la operatividad del poder político en esa sociedad. Aceptando la clásica definición de Robert Dahl de poder político como: “la capacidad que tiene un sujeto A para que un sujeto B haga algo que no haría de otra manera”¹⁴

Dicha relación no se materializa sólo por las fuentes de poder político a las que se refiere Weber¹⁵: tradicional, carismático y racional-legal, sino que estas y otras manifestaciones de la capacidad de doblegar voluntaria o involuntariamente la forma de actuar de muchos individuos en lo que conocemos como sociedad, descansa en un fundamento más profundo que le da vigencia a las formas mencionadas, esto es, las instituciones, definidas como reglas del juego y como conjunto de incentivos y desincentivos legitimados o aceptados tácitamente, “voluntariamente”¹⁶ para controlar la conducta humana; el ejemplo más claro de las instituciones es el pacto social, al mas puro “estilo rousseoniano” pero en el derecho cobra su máxima expresión, cuyo respeto desde Aristóteles se estimaba como una virtud: “La Justicia es el elemento y condición de la sociedad civil, pues el derecho es la norma de la convivencia civilizada”¹⁷

A su vez las instituciones sociales no tienen como único fundamento a las leyes formales generadas a través de los organismos de gobierno electoralmente legitimados, sino

13 Parra Luna Francisco “El objeto olvidado de la sociología” en Papers 56, 1998 Universidad de Barcelona, Departamento de Sociología.

14 Citado en Sartorio Giovanni “La Política, lógica y método en las ciencias sociales” México 2002 FCE. Pág. 103.

15 Weber Max “Economía y Sociedad” México, 1978, FCE. Pág. 1046

16 La Boetie Etienne de “Discurso de la Servidumbre voluntaria. Madrid 2002, Taurus.

17 Citado en Cerroni Humberto “Introducción al pensamiento político” México 1999, Siglo XXI Pág. 10.

también a una compleja serie de relaciones sociales enmarcadas si por una estructura institucional básica que regula su comportamiento, pero cuyos alcances no se limitan a la convivencia entre particulares sino que alcanzan lo político, es decir a otros elementos de la estructura social como la ideología, las instituciones informales del sistema político las instituciones económicas informales¹⁸, etc.

Finalmente es a través de esta red de condicionantes del comportamiento humano que se materializa la definición de Easton de Política como “La asignación autoritaria de valores”¹⁹ de tal manera que resulta congruente la tesis del mismo autor en el sentido de que “los llamados sistemas de miembros no son en realidad sistemas de personas biológicas sino de roles especializados”²⁰

Solo al conjuntar todas estas instituciones y organizaciones que constituyen el entorno que define la vida social, es que podemos entender la idea de totalidad que representa el Estado, en su clásica definición como la suma de sus elementos constitutivos que son la población que lo conforma, el territorio sobre el que ejercen dominio y el poder político por medio del cual se ejerce dicho dominio²¹ En contraste una definición de Estado más actual y desde mi punto de vista más funcional para los estudiosos de la Administración Pública, es la siguiente: “El Estado constituye una institución humana formada por la actividad del hombre como autor y como actor de su historia, bajo condiciones que no le es posible modificar y dentro de las cuales realiza su destino”²²

Considerando que la vida social que da vida al Estado es el resultado de las relaciones sociales que se dan en el marco de instituciones, (como el Estado es el todo no puede entonces ser una de sus partes) hay pues una parte específica de la sociedad encargada de representar los intereses de la generalidad y bajo esa premisa se encarga de diseñar y hacer valer las instituciones sociales. Estas partes de la totalidad, pueden identificarse con el poder político y con las instituciones o normas que determinan la forma en la que se organiza la sociedad para que una parte de ella determine qué se va a hacer, cómo se va a hacer y porqué se debe hacer.

18 Ver por ejemplo a De Soto Hernando “El Misterio del capital”.

19 Easton David “Esquema para el análisis político” Argentina, 1999 Amorrotu, Pág. 88

20 op. cit. Pág. 73.

21 Kelsen Hans “Teoría general del Estado” México, FCE 1969 Pág. 42.

22 Guerrero Orozco Omar “Del estado gerencial al estado cívico” México 1999 UAEM-Miguel Angel Porrua. Pág. 30.

Estas facultades se materializan, a través de la sociedad en lo general, y por medio de organizaciones de partes muy pequeñas de ésta, a las cuales es llama gobierno. Dichas organizaciones en el sentido clásico del término se encargan de dirigir (gobernar) la actividad del Estado a través de la sociedad, y a través de una parte de ella que desarrolla su capacidad por medio de la ideología y de recursos tomados de la sociedad, siendo el canal de su materialización de acuerdo a la normatividad mexicana los Poderes de la Unión. De allí que los teóricos de la Administración Pública definan a la misma como la actividad del Estado: “La Administración Pública constituye la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen”²³

Siguiendo lo que Bobbio considera como teoría sustancialista del poder²⁴ podríamos afirmar que si el poder de un liderazgo depende de su capacidad de hacer las cosas, es decir, para llevar a cabo sus políticas. Luego entonces tendremos que a mejor dirección y administración más poder del Estado y en forma indirecta de la sociedad a través de las capacidades de sus organizaciones de gobierno, que también son las organizaciones que dirigen la actividad del Estado.

Considero entonces que esta capacidad de hacer directamente por el gobierno e indirectamente por la sociedad es la Administración Pública. En ese sentido Omar en Guerrero al abundar en su definición de Administración Pública arriba mencionada concuerda con esta visión sustancialista del poder:

“La Administración Pública es la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas interiores al máximo, lo hace formidable, constituye una capacidad que produce poder...auspicia la convivencia civilizada consiste en una capacidad que produce civilidad... los estados más poderosos son los mejor administrados...es; la actividad organizadora del Estado”²⁵

La Administración Pública como organización que representa una pequeña parte de la totalidad desarrolla instrumentos propios, de esa manera la definición de administración se acota más en relación con el manejo de los recursos públicos cuya aplicación le da una incidencia real en la sociedad y el Estado en lo general. En ese sentido una definición más instrumental de Administración Pública es la siguiente:

23 Guerrero Omar “Principios de Administración Pública” Colombia 1986 Escuela Superior de Administración Pública Pág. 24.

24 Bobbio Norberto “Estado Gobierno y Sociedad” México, FCE, 2002 Pág. 103

25 Guerrero Omar op. cit. Pág. 25.

“La Administración Pública juzga, dicta leyes y las aplica. Produce bienes, presta servicios, preserva el orden, encauza el cambio, cuida, somete, calcula, convence, decide; gobierna. Para ello cobra impuestos, contrata y capacita personal, renta edificios, instruye técnicos y uniforma, policías. Como toda forma de autoridad también corrompe, reprime, manipula y miente”²⁶

Otras definiciones de Administración Pública ponderan que hecho de que es ante todo una parte de la sociedad compuesta por organizaciones encargadas de dirigir al conjunto de la acción social, centrándose en la acción de gobierno:

“El gobierno... no es solo una organización formal, sino también un activo proceso de movilización de leyes, dinero y empleados públicos para producir políticas públicas. El gobierno es ante todo un conjunto de organizaciones formales. Las organizaciones dotan de estructura y continuidad a las actividades gubernamentales. Las organizaciones gubernamentales se definen como estructuras administrativas formales establecidas por la constitución o las leyes públicas dirigidas por funcionarios elegidos por los ciudadanos o designados por funcionarios elegidos y financiadas principalmente por los impuestos... el gobierno también es un conjunto de programas”²⁷

En el caso de nuestro país las principales tareas²⁸ de nuestras instituciones de gobierno cuyo diseño es producto de una serie de episodios históricos, son en primer lugar ejercer liderazgo político e implementar las políticas, (Poder Ejecutivo) en segundo lugar ser un cuerpo colegiado que represente a la sociedad encargado de legislar es decir de diseñar y mandar que se cumplan las reglas del juego (Poder Legislativo), y por último un cuerpo colegiado encargado de dirimir conflictos entre los poderes, y entre los particulares de acuerdo a las normas acordadas (Poder Judicial).

La parte que se nombra poder Ejecutivo se refiere al responsable del manejo de la gran mayoría de las organizaciones públicas y de la representación del Estado ante otros estados, así como del liderazgo político en toda la sociedad, aunque también existen organizaciones que dependen del poder legislativo y del judicial así como organismos autónomos que apoyan y en algunos casos vigilan el actuar de las organizaciones públicas.

El gobierno, es decir las personas que lo conforman no deciden por sí mismas en que se debe aplicar la capacidad que les dan los recursos tomados de la sociedad, sino que existen directrices formales instituidas desde el pacto social vigente, hasta una serie de

26 Guerrero Gutiérrez Eduardo “Administración Pública, concepto y disciplina” en “Teoría y Práctica de la Administración Pública” María del Carmen Pardo Coordinadora México, 2002 INAP Pág. 20.

27 Rose Richard “El gran gobierno” México, 2000 Pág. 64.

28 “La administración pública entendida como el conjunto de estructuras o instituciones mediante las cuales se desarrollan las acciones del gobierno... se ocupa de los objetivos, estructuras y funcionamiento institucionales, de los valores sociales y del desarrollo individual, así como de los medios para lograrlo.” Jeannetti Davila Elena “Administración pública y cambio social” en Revista Estudios Políticos num. 14 México FCPyS UNAM 1978 Pág. 99

negociaciones y ajustes derivados de los intereses y la capacidad e influencia de los afectados por una determinada decisión, que influyen en la determinación de políticas. De allí que la política y las reglas en las que opera afectan a toda organización pública en cuanto a las decisiones respecto a como se van a ejercer o administrar los recursos públicos.

Debido a que la mayor parte de las organizaciones y por consiguiente la mayor parte de los recursos son ejercidos por las organizaciones dependientes del titular del Poder Ejecutivo, a estas organizaciones se les identifica teórica y jurídicamente como Administración Pública. Sin embargo los recursos públicos son manejados por muchas organizaciones del gobierno en lo general, incluso también, por organizaciones no gubernamentales.

En México hasta el sexenio 1994-2000 había un dominio más o menos evidente del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes de la unión, de tal manera que ya no sólo el manejo de recursos, sino que, las decisiones sobre los asuntos públicos, tenían como referencia central al titular del Poder Ejecutivo subordinándose a este las capacidades que las propias instituciones oficiales daban a los otros poderes. Lo anterior inclinó aún más a la academia a identificar a la Administración Pública con el Ejecutivo, perspectiva que actualmente sigue defendiendo por ejemplo el derecho administrativo de nuestro país²⁹ Incluso un estudio que se ha convertido en uno de los textos clásicos de la Administración Pública mexicana afirma:

“Al referirnos a la Administración Pública hacemos mención del Ejecutivo como instancia en la que recae la dirección y acción del organismo gubernamental para que el Estado organice políticamente a la sociedad... el Ejecutivo como cabeza de la Administración Pública es en el régimen presidencial el pivote de la función gubernamental, misma que se ramifica y difunde en el ámbito de la sociedad”³⁰

Hoy en día ya se acepta hacia el interior de la academia en forma generalizada que el estudio del Gobierno y la Administración Pública tiene a su vez como objetivo central, a los asuntos públicos y como estos son gestionados por medio de diferentes actores³¹ A estos nuevos enfoques se refiere el siguiente subtema.

29 Martínez Morales Rafael I. “Derecho Administrativo” México, 1998, Harla Pág.

30 Uvalle Berrones Ricardo “El gobierno en acción” México, 1984, FCE, Pág. 15.

31 “Los estudiosos de la administración pública empezaron a abandonar en los años sesenta los paradigmas tradicionales que definían a la administración pública en términos del lugar institucional... En este nuevo enfoque más dinámico, lo público de la Administración Pública se refería a los fenómenos que afectaban al interés público” Wildasky Aarón “¿Administración sin jerarquía? ¿Burocracia sin autoridad?” en Administración Pública, el estado actual de la disciplina Naomi B. Lynn y Aarón Wildasvky Compiladores, México, 1999 FCE-CNCPyAP Pág. 46.

1.3 Nuevos paradigmas en la gestión de los asuntos públicos, la orientación hacia las políticas y la gobernanza como nuevas formas de entender la acción gubernamental y de las organizaciones públicas.

Hoy en día, ya no se considera como objeto central de estudio de la Administración Pública al derecho administrativo, (aunque sigue teniendo una gran importancia el análisis institucional de las organizaciones públicas, es decir, el cómo las instituciones determinan la manera en la que deben estructurarse y aplicar sus competencias) ésta visión daba como resultado entender a las organizaciones públicas de forma segmentada y vertical, a través de categorías como asuntos de Estado, o competencias exclusivas de los Poderes de la Unión o de los órdenes de gobierno. Como menciona Ricardo Uvalle:

“En el tiempo contemporáneo la Administración Pública se desenvuelve en condiciones que apuntan por una mayor interdependencia de los factores que influyen en el advenimiento de la complejidad organizativa e institucional... En ese contexto la Administración Pública tiene un perfil distinto a su alcance instrumental y procedimental para identificarla como una institución que tiene responsabilidad creciente en la vida asociada”³²

Actualmente la preocupación principal ha pasado a ser la capacidad de gobernar y en especial la capacidad de co-gobernar con la sociedad, aprovechando sus capacidades autónomas para el beneficio común. Analizando también el cómo se lleva a cabo en realidad el proceso de determinar la agenda pública y cómo la categoría recursos públicos rebasa el manejo del presupuesto gubernamental por parte de las organizaciones públicas, destacando por sobre esto el hecho de que la sociedad es un factor que determina cada vez de forma mas conciente el diseño y funcionamiento de las instituciones y no solo el objeto pasivo de aplicación de las instituciones públicas que han diseñado las organizaciones.

Ahora el acento está puesto en factores como la transparencia, y el ejercicio de la función pública republicana e institucional como pilar de la democracia. Ideas que buscan abandonar principios como el de los arcana imperi, que alejaban a la sociedad del conocimiento de los asuntos públicos y su manejo.

En contraste actualmente el gobierno, sin dejar de preocuparse por la protección de la información gubernamental de carácter estratégico ya no acepta la idea subyacente en los arcana imperi de considerar a la sociedad un sujeto pasivo, como una clase de “bestia

³² Uvalle Berrones Ricardo “La responsabilidad política e institucional de la administración pública” México, 2003 IAPEM, Pág. 25-26.

salvaje” que debe ser domesticada, “dominada por fuertes pasiones que le impiden formarse una opinión racional del bien común, egoísta de vista corta, presa fácil de los demagogos que se sirven de él para su propio provecho”³³

En cuanto al diseño de la agenda de gobierno se ha ido desarrollando en nuestro país, el concepto de Políticas Públicas, que hace referencia al proceso mediante el cual se determina qué asuntos acepta el gobierno (particularmente el Ejecutivo, pero aplica también para los otros poderes u organismos autónomos) como un problema público y como se compromete a atenderlo. Esta nueva categoría de análisis enriquece nuestra forma de entender cómo se desarrollan los asuntos públicos más allá del formalismo jurídico o de las categorías estructurales propias de la sociología, como afirma Luis F. Aguilar:

“El estudio de las políticas puede... reactivar la ciencia política y a la teoría-práctica de la Administración Pública. Nuestra ciencia política ha estudiado sistemáticamente casi todo, menos la manera como el gobierno construye y desarrolla sus decisiones federales y locales... Por otra parte nuestra teoría de la Administración Pública ha quedado atrapada entre las consideraciones institucionales (repertorio de leyes y reglamentos, ámbitos de competencia y jurisdicción, instancias y procedimientos formales...) y las menores consideraciones operativas para cumplir las órdenes dadas y llevar a cabo decisiones previas. Al acercarse la Administración Pública al proceso decisorio de las políticas y su compleja puesta en práctica se rescataría su sentido clásico de gobierno, de buen gobierno y se reconstruiría la visión integral de su objeto de estudio y profesión”³⁴

En ese sentido, las imbricadas redes por las que los afectados de una política tratan de influir de en las personas o cuerpos colegiados que representan el poder público, con la facultad de determinar la política sobrepasan el ámbito de las atribuciones formales dadas a los poderes, las funciones asignadas a las personas que conforman sus organizaciones públicas, los ordenes de gobierno del país e incluso rebasan el marco de las organizaciones sociales. Es decir rebasan las categorías con las cuales normalmente se suele identificar el proceso de una política, llegando al punto en el que la vida privada de las personas relevantes para la política influyan en la determinación de la decisión y por tanto en su caso deban ser consideradas como parte de los factores a analizar como parte de una política pública.

Aquí es donde desaparece el concepto de la caja negra que representa la manera en la que se toman las decisiones y se ve sustituida por una red de contactos e intereses

33 Bobbio Norberto “Estado Gobierno y Sociedad” México, FCE, 2002 Pág. 35.

34 Aguilar Villanueva Luis “El estudio de las políticas públicas” México, 2000 Pág. 6.

representados directamente, o por interpósita persona física o moral dentro de marcos institucionales formales e informales.

La importancia de aceptar la perspectiva de políticas para entender la nueva dinámica de los asuntos públicos radica entonces -entre otras cosas- en el hecho de que reconoce la existencia de un complicado y plural sistema de gestión de intereses que en realidad siempre había existido, pero que estaba disfrazado u olvidado bajo la figura de los órganos y poderes gubernamentales, organizaciones formales (sindicatos, cámaras empresariales, etc.) así como los llamados poderes metaconstitucionales³⁵ presentes como parte del sistema político presidencial de México. Por lo tanto podemos afirmar que la introducción de este concepto representa un avance no solo teórico, sino también democrático, al dejar de lado la simulación en la concepción, estudio y manejo de los asuntos públicos, aceptando de entrada como objeto de estudio a la red de intereses que influyen en el gobierno y la actividad de gestión que dentro de esta se realiza.

Dicha premisa viene acompañada de una gran heterogeneidad de nuevas herramientas conceptuales útiles para entender los múltiples pasos del proceso, así como de mayores libertades públicas que facilitan por ende la fiscalización de los actos de las organizaciones públicas y las obligan a justificar dichos actos en términos de su relación con su impacto benéfico para la sociedad. Para ello han habido reformas institucionales referentes por ejemplo a la transparencia y el acceso a la información pública y a la participación ciudadana³⁶ pero además, el manejo del enfoque de políticas ha traído consigo una serie de cambios en la concepción misma de la Administración Pública que ahora cada vez toma como objeto central del estudio de los asuntos gubernamentales a las Políticas Públicas y a las herramientas del Manejo público, Gerencia pública o Gestión Pública, entendiendo estas como :

“Conjunto de conocimientos y practicas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado... suma de los procesos diferenciados y especializados que permiten la organización interna de la administración para cumplir con oportunidad los objetivos del Estado”³⁷

35 Carpizo Jorge “ El presidencialismo mexicano” México, 1986 Siglo XXI

36 En este rubro, llama la atención la funcionalidad que se ha logrado en algunas legislaciones estatales como es el caso de Baja California Sur donde su ley de Participación ciudadana es muy avanzada y desde mi punto de vista solo adolece de la iniciativa ciudadana para la remoción del cargo de las autoridades electas.

37 Plascencia Díaz Adriana “Gerencia Pública. Bases teórico conceptuales” México, 1994 CNCPyAP Pa’g. 98 y 106.

Definición en la cual en primer lugar destaca el cambio en la concepción misma del servicio público, que ahora busca la eficiencia basada en cuatro criterios fundamentales:

“En primer lugar propone desviar los servicios de la Administración Pública del ciudadano y orientarlos hacia el consumidor. En segundo lugar plantea aumentar la eficiencia de los servicios públicos desagregando a las burocracias gubernamentales en unidades organizadas alrededor de la noción de agencia especial financiada por el consumidor, desarrollando al mercado en su seno. En tercer lugar sugiere una administración de personal sin servicio civil, en la cual impere el contrato, la evaluación de resultados y sueldos bajo incentivos. Finalmente aconseja someter las operaciones gubernamentales a la competencia interna y externa con base en razones de mercado”³⁸

Y en segundo término se rescatan una serie de técnicas administrativas, en gran parte traídas desde el sector privado, con el fin de adecuar las estructuras burocráticas a estos nuevos paradigmas técnicos orientados:

“hacia el cálculo, la cuantificación y la elaboración de indicadores. Las mismas pueden clasificarse en tres grandes grupos: (1) Las técnicas de dirección general de la organización... (2) Las técnicas correspondientes a las funciones de una empresa... (3) Las técnicas de desarrollo de habilidades directivas –de relevancia práctica-”³⁹

Estas herramientas coinciden con los temas que se consideran parte de la agenda de la Gerencia Pública:

- “Devolver autoridad, otorgar flexibilidad
- Asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad;
- Desarrollar la competencia y la elección;
- Proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos;
- Mejorar la gerencia de los recursos humanos;
- Explotar la tecnología de la información;
- Mejorar la calidad de la regulación;
- Fortalecer las funciones de gobierno en el centro”⁴⁰

El tercer gran factor de innovación, además de las políticas públicas y las herramientas de la nueva gestión pública es el de gobernanza; que se refiere al aprovechamiento por parte del gobierno de las potencialidades de una sociedad cada vez más madura y conciente de sus capacidades, sumando este potencial para llevar a cabo las políticas públicas. En ese sentido las organizaciones públicas (gubernamentales y no gubernamentales) han realizado reformas para adecuarse a esta nueva situación por medio

38 Guerrero Orozco Omar “Del estado gerencial... op. cit. Pág. 11.

39 López Andrea “La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual” Documento num. 68 de la Serie I Desarrollo institucional y reforma del estado Madrid, 2003 Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección de estudios e Información Pág. 13.

40 Ormond Derry y Loffler Ele “Nueva gerencia pública: ¿Qué tomar y que dejar?” publicado en Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 13 Febrero de 1999, Venezuela, Pág. 4

del ya mencionado enfoque de la nueva gestión pública y especialmente, del fomento a la participación ciudadana. La gestión de esta nueva relación entre gobierno y sociedad (gobernanza) al erigirse como piedra del ángulo de la gobernabilidad democrática pasa a ser tema central para la realización de las políticas públicas:

“Gobernanza es una manera abreviada de referirse al esfuerzo de las elites dirigido a la reconstrucción social, nacional y mundial... El método básico de la reforma es la utilización de instituciones no estatales (y de las técnicas administrativas relacionadas con ellas) para servir de contrapeso a las burocracias estatales, así como para que su personal desempeñe los fines públicos... Su método consiste en echar a andar nuevas relaciones institucionales entre el sector estatal y el sector privado, y entre organizaciones de diferente tipo”⁴¹

La gestión pública, tiene entonces que adecuarse para ser mucho más efectiva ante una ciudadanía mejor informada y conocedora de sus derechos y deberes, así como especialmente vigilante de los deberes del Estado, ciudadanía que ahora no sólo reclama el repliegue de las organizaciones gubernamentales de las cuestiones que no son consideradas como ineludible deber del Estado, tales como la producción de ciertos bienes y servicios, sino también su consideración como referencia para el diseño e implementación de las políticas públicas.

Ahora se reconoce explícitamente que la utilización de la agenda pública y la gobernanza es una vía para la emancipación del poder social; en otras palabras, empieza a extenderse la conciencia de que la sociedad debe ser quien determine a las instituciones y por ende a las organizaciones públicas y no al revés. Este empoderamiento⁴² transforma a la sociedad de un papel pasivo a otro activo, que abarca desde un plano local y administrativo, por ejemplo el manejo de los servicios públicos municipales, hasta planos más generales como la presión para que el gobierno adopte cierta política internacional buscando -aunque no siempre de forma organizada- influir en las instituciones y en el comportamiento de las organizaciones públicas.

Antes la participación ciudadana como factor de influencia colectiva en algunas cuestiones gubernamentales era solo una parte, digamos un síntoma de que había que

41 Guttman Dan “De gobierno a gobernanza” en Revista Gestión y Política Pública volumen XIII num. 1 primer semestre de 2004 México, CIDE Pág. 6-7.

42 Estas capacidades parten primero de la posibilidad misma de ejercerlas por cobrar vida por su uso responsable por parte de los ciudadanos individual o colectivamente organizados, como bien apunta Uvalle: “Entre las instituciones públicas que la democracia formaliza con alcance general sobresalen los derechos del ciudadano en las modalidades de la participación, la representación, el voto universal y secreto, las elecciones periódicas, la renovación de las autoridades, el derecho para protegerse ante los abusos del poder y la posibilidad de someter a controles institucionales el ejercicio del poder. La ventaja de participar en la vida pública favorece el que los ciudadanos sean reconocidos como fuerza activa que tiene el derecho de vigilar y fiscalizar, a través de sus órganos de representación, a los poderes del Estado.”La responsabilidad política... op. cit. Pág. 71

resolver un problema público y entonces se buscaba atender el problema para inhibir la acción ciudadana no oficial. En contraste ahora se considera importante para el gobierno el renacimiento de una nueva civilidad que dignifica a la sociedad como la verdadera vanguardia de la estatalidad y no al gobierno, reconociendo con ello la sociedad organizada no sólo su dominio sobre lo público, sino también sus capacidades de gestión en forma directa, sumándose estas capacidades a su potencial generador de capital⁴³ tanto en el ámbito de las organizaciones sociales cómo también individualmente:

“Hoy en día el interés público no es monopolio de institución alguna y su importancia puede ser proclamada tanto por los gobiernos como por los ciudadanos y las organizaciones civiles. El interés público es un valor compartido, no exclusivo, pues en él son válidas (todas) las formas de cooperación... así como acciones coordinadas que aprovechen los recursos de la autoridad y los esfuerzos ciudadanos... La postura tutelar y dependiente de la ciudadanía formal da paso a la toma de conciencia que es propia de la ciudadanía real... La autoestima ciudadana es la reivindicación de lo público frente a lo gubernamental burocrático. Es propio de las sociedades abiertas reconocer que lo público se sustenta en las capacidades públicas no exclusivamente gubernamentales... Aumentan de esa manera las posibilidades para articular esfuerzos y recursos, con el fin de que sean aprovechados con inteligencias y perspectivas de realización... la vida pública no inicia ni concluye con lo que realizan los gobiernos... Hay más vida activa y productiva cuando la capacidad instalada de la sociedad es puesta en movimiento de abajo hacia arriba”⁴⁴

El nuevo entendimiento de los procesos públicos a través del análisis de redes de interés y de gestión, ha influido en las instituciones y organizaciones públicas que ahora toman esta realidad como un factor más en el diseño de instituciones de autorregulación, en asuntos tales como los partidos políticos, o la gestión social directa que hacen los políticos como parte de su proselitismo o las grandes empresas a través de fundaciones. Y en el ámbito gubernamental a partir de reconocer y legitimar esta realidad se han creado instituciones que vigilen estos derechos individuales y el ejercicio de las cada vez más plenas libertades públicas, creando organismos especializados en temas como la transparencia y el acceso a la información y tomando medidas reactivas al interior de las organizaciones gubernamentales por ejemplo la profesionalización de los servidores públicos y herramientas de maximización como la calidad total, o la reingeniería de procesos.

Aceptar esta realidad ha llevado, en el caso del gobierno mexicano, primero a la descentralización política y administrativa en el ámbito de atribuciones del gobierno

43 De Soto Hernando “El misterio del capital” México, Diana 2003.

44 Uvalle, op. cit. Págs 39-42.

federal, segundo a la desconcentración y al diseño de políticas regionales, y tercero a la descentralización el ámbito de los ordenes de gobierno y sobre todo a las descentralización hacia la incipiente civil sociedad organizada a través de apoyar a distintas figuras como asociaciones civiles, instituciones comunitarias fortaleciéndolas con la creación de organismos especializados descentralizados y cercanos a estas organizaciones.

Con esta política al fomentar el aumento de las capacidades, públicas no gubernamentales se ha avanzado hacia:

- A. Disminuir la responsabilidad directa de prestar bienes y servicios por parte del gobierno;
- B. Legitimarse políticamente presentando una imagen humana y cercana a la gente, y;
- C. Maximizar la capacidad el presupuesto público eficientando con ello las políticas al particularizarlas, por ejemplo a micro regiones de pobreza extrema, o a sectores específicos de la sociedad.

Como afirma uno de los pioneros en el tema de las políticas públicas en nuestro país:

“La gobernación/el gobernar(se) de una sociedad esta constituido a) por el conjunto de instituciones formales e informales que enmarcan las acciones de gobierno, las de los actores privados y sociales no gubernamentales y sus relaciones entre ellos; b) por las actitudes/aptitudes/habilidades/destrezas de los gobernantes y de los actores privados y sociales para dirigir a sus organizaciones y para encuadrar conflictos... mediante múltiples formas de entendimiento; c) por la calidad (=idoneidad para el propósito) y eficacia de la gestión gubernamental en el desarrollo de políticas públicas, cuyos objetivos, instrumentos, y estándares materializan los resultados de las interacciones entre gobierno y organizaciones privadas/sociales y mediante las cuales se da respuesta a problemas y necesidades”⁴⁵

En el marco de éstos nuevos paradigmas (políticas públicas, gestión pública y gobernanza) referentes al Estado en acción, se presenta un problema de mayor profundidad en el caso de México; que se desvirtuó la esencia básica de la lucha política que se supone se refiere no sólo a que un grupo o partido se perpetuó en el poder, sino a que el poder sea una herramienta para implementar su visión del mejor país: “El objetivo de los políticos – conservadores, radicales, idealistas o motivados por el interés propio- consiste en establecer políticas públicas de su preferencia o bloquear las que les resulten inconvenientes”⁴⁶

45 Aguilar Villanueva Luis “Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI en Revista Enlace, numero 51 enero-marzo de 2001, México, CNCPyAP Pág. 22.

46 Lahera Parada Eugenio “Economía política de las políticas públicas” en Revista Economía UNAM núm. 2 mayo-agosto de 2004 México, UNAM-IIIÉ Pág. 34.

En ese sentido, si la política entendida como la lucha a través de medios no violentos por obtener mantener y acrecentar el poder político, interpretando a su vez a este como capacidad de hacer, no tiene como sustento el deseo de implementar ciertas políticas sino solo tener el poder por la posibilidad de lucrar con el cargo y obtener una posición social privilegiada, entonces la política en el sentido clásico de “el arte de lo posible” al que se refirió Aristóteles desaparece, y solo queda una lucha de intereses personales mal disfrazados de un sistema político democrático bajo la cortina de humo de que se realizan periódicamente elecciones de candidatos libremente postulados por partidos políticos.

Ahora bien, si a ese juego general de intereses mal llamado política, lo extrapolamos hacia la potencia que es el gobierno, entendemos más claramente el porqué del llamado urgente en el sentido de que:

“Los patrones de gobernación existentes resultan cada vez mas obsoletos, las innovaciones son por completo inadecuadas y las ideas sobre las posibles vías de mejora están lejos de remediar las necesidades urgentes. De allí que el rediseño enfocado hacia la capacidad de gobernar sea un desafío crítico que afronta la humanidad”⁴⁷

El reto que tenemos es cambiar el actual un sistema de intereses que prevalece, dinámica que no puede llamarse sistema político, ya que esas relaciones de autoridad no tienen como fin último el desarrollo de la polis, y en un sentido mas general del Estado global, esa actividad humana encaminada a la toma de decisiones no es entonces política, esa actividad no asegura el desarrollo de nuestra especie ni siquiera en el futuro mediano.

1.4 La figura de una ayudantía al jefe de Estado.

Desde la antigüedad todos los líderes políticos han tenido favoritos o un séquito personal, ya sea oficial o informalmente. A partir de los primeros indicios de organización social siempre existió junto al mas fuerte, junto al patriarca el consejo del sabio, shamán, sacerdote o médico brujo que atesora y maneja los conocimientos restringidos a la generalidad del grupo; las estaciones del año, los ciclos lunares, etc. Estos conocimientos tan útiles para la producción, para saber cuándo sembrar y cosechar les permitieron tener una gran influencia política⁴⁸

47 Dror Yehezquel “La capacidad de gobernar” México, 2000 FCE Pág. 40.

48 Engels Federico “El origen de la familia, la propiedad privada y el estado” México 1985 Editorial. Quinto Sol Págs.68-91

Desde las primeras civilizaciones de la humanidad existía una jerarquización de la sociedad, en cuya cumbre además del rey o señor, el principal jefe militar y el sacerdote supremo (en ocasiones estos papeles estaban depositados en una sola persona) estaba una elite a quien estaba reservada la escritura y los conocimientos de ingeniería y de la naturaleza disponible en la época. Esta elite cercana al gobernante, con el tiempo, se fue integrando cada vez más en la figura de cortes reales, que en ocasiones fungían como consejeros del gobernante, independientes del cuerpo de sirvientes y de las guardias militares de los reyes.

“In the old kingdom of ancient Egypt political and cultural life was concentrated in the court of pharaoh, who was regarded as a god, around whom the important figures of the empire grouped themselves in strict hieratical order”⁴⁹

Se sabe también que durante el imperio romano, además de la guardia pretoriana que cuidaba del emperador y comandaba las labores de inteligencia, existía una Cohors Praetoria compuesta por un grupo de amigos del emperador dentro del cual se buscaba incluir a los grandes hombres de letras de la época, para que dieran su consejo al emperador.⁵⁰

Este trato era esencialmente personal hasta el emperador Cesar Augusto, pero con el paso del tiempo se fue institucionalizando, estableciendo una relación permanente aunque no del todo clara entre la vida intelectual y la vida política del imperio. Esta relación, en ocasiones tuvo gran influencia en los emperadores hasta impulsarlos a ejercer un gobierno, que bien podría calificarse como ilustrado en el caso de los reinados de Adriano, o Marco Aurelio que se consideraban a si mismos filósofos⁵¹

Durante la Edad Media, junto a las damas de compañía de las mujeres de la realeza, de los escribanos, de los trovadores, bufones, y demás sirvientes de los reyes y señores feudales, había una corte real con un pronunciado desarrollo cultural ello simultáneamente con los depósitos de conocimiento existente en los monasterios, de tal manera que estas elites cada vez mas, producto de la mezcla entre burgueses y nobles, constituían, junto al rey y sus oficiales, el centro del poder político y de la vida social e intelectual.

49 Edwin R.A. Selligman & Alvin Jonson “Encyclopaedia of the social sciences” NY, 1953 The MacMillan Company Pág. 448

50 Ibid.

51 Ibid.

Sobre el tema, Maquiavelo afirmó que es posible juzgar la sensatez de un príncipe viendo a los hombres con los que se rodea⁵² y en general la historia señala que en múltiples ocasiones, es precisamente en la intimidad de las oficinas y alcobas reales o presidenciales donde se han tomado muchas de las decisiones de gobierno más importantes⁵³ La actividad política teóricamente estaba restringida al Rey, mientras que los súbditos eran sólo sujetos pasivos, cuyo único papel era la obediencia, aunque en la práctica –y junto al renacimiento y la consolidación de los estados nacionales- incluso Luis XIV tuvo que compartir su poder con la nobleza, la burguesía y con sus oficiales y diplomáticos (burocracia)⁵⁴

Con el paso de las revoluciones burguesas y el ascenso de esta clase al poder, la vida política, cultural y administrativa de Europa se fue separando del concepto de nobleza y con el ascenso al poder del Parlamento, la figura de los ministros, –que eran ante todo parte de la clase política- amistades personales la negociación de las políticas entre actores destacados y el consejo técnico de la burocracia especializada; (como los cameralistas) la corte como consejera del gobernante paulatinamente fue desapareciendo:

“The rules were forced to make conscious or unconscious concessions to the spirit of the times and to behave as bourgeois... The period of courtly culture was finally brought to a close by the world war... The time when a court was the center of the political, social and intellectual life of an epoch is definitively past.”⁵⁵

Se dio con el tiempo, un proceso de desarrollo de estos cuerpos cada vez más burocratizados de asesoría, ayudantía y protección al Jefe de Estado, mismo que se van a institucionalizar con diferente nombre y organización pero básicamente con funciones similares; y convirtiendo en las diferentes instancias de asistencia inmediata de los jefes de Estado y de gobierno en la Europa de principios del siglo XIX.

A su vez, en nuestros países latinoamericanos, se adaptaría la figura de las oficinas del virrey y su guardia personal a sus primeros gobiernos independientes y paulatinamente estas instancias se irían consolidando y desarrollando hasta nuestros días de acuerdo a las condiciones específicas de cada país.

52 Maquiavelo Nicolás “Obras Políticas” Cuba 1998, Editorial del libro cubano Pág. 352

53 Por ejemplo el ex Presidente José López Portillo siempre afirmó que la decisión de nacionalizar la banca en 1982 la tomó el solo en la intimidad de su despacho en Los Pinos

54 op. cit. Pág. 449-450

55 op. cit. Pág. 451.

A continuación se presentan, grosso modo, algunos ejemplos de cómo están configuradas actualmente las oficinas de asistencia directa al Jefe de Estado o de gobiernos de algunos países⁵⁶

En la República Francesa, debido a la naturaleza bicéfala del Ejecutivo, existen dos estructuras staff de apoyo tanto al Presidente que es el Jefe de Estado, como al Primer Ministro que funge como Jefe de Gobierno. El Presidente cuenta con dos cuerpos de asistencia, un Grupo de colaboradores encargados de asesoría y apoyo en el diseño e Políticas y un Grupo de Servicios de la Presidencia que brinda soporte “adjetivo” a la misma. El primer Grupo⁵⁷ está integrado por:

- “Secretario General
- Jefe del Estado Mayor Particular
- Asesor del Presidente de la República
- Director del Gabinete
- Asesor diplomático
- Encargado de misión al lado del Presidente de la República Secretario General del Consejo de seguridad interior
- Portavoz presidencia
- Asesor de la Presidencia de la República
- Encargados de misión ante el Presidente de la República
- Jefa de gabinete
- Asesor para la Educación y la Cultura
- Asesor de la agricultura, la ruralidad, el comercio y la artesanía
- Asesor de comunicación-opinión
- Asesor de prensa
- Asesores técnicos
- Jefa de la secretaría particular
- Encargados de misión
- asuntos africanos,
- asuntos interior, relaciones con los representantes de la nación, asuntos de Ultramar,
- Estado mayor particular
- Ayudantes de campo
- Comandante militar de la Presidencia
- Consejo de Seguridad interior
- Representante personal del Presidente de la República para la francofonía,

El segundo grupo de auxilio denominado Servicios de la Presidencia está integrado por:

56 El criterio para elegir como ejemplo a dichos países fue 1. que fueran países “occidentales” que preferentemente fuesen anteriormente metrópoli de países americanos o bien propiamente países americanos. 2 que en momento de la presente investigación tuvieran publicado en Internet información básica de la organización y funcionamiento de las oficinas de sus presidencias, por esa razón se descartó a España y el Reino Unido y el resto de los países latinoamericanos cuya información no estuvo publicada por Internet en el momento de investigar el tema en particular (abril de 2005) o bien no contemplaba a las oficinas de sus presidencias o no era insuficiente.

57 //www.presidence.fr/

- “Protocolo
- Servicio financiero y de personal
- Servicio de telecomunicaciones
- Servicio de archivos e información documental
- Servicio de informática
- Servicio de la correspondencia presidencial
- Intendencia
- Servicio de condecoraciones
- Administración y conservación de las residencias presidenciales
- Guardería
- Servicio médico
- Servicio audiovisual
- Grupo de seguridad de la Presidencia de la República (GSPR)
- Servicio de protección de personalidades (SPHP)”

Por su parte las unidades dependientes directamente del Primer Ministro son:⁵⁸

- “Le Secrétariat général du Gouvernement
- Secrétariat particulier
- Cabinet du Secrétaire Général
- Conseiller technique (questions constitutionnelles)
- Secrétariat particulier
- La mission interministérielle aux rapatriés
- Le Conseil national du Développement durable (CNDD)
- Le Haut Conseil des rapatriés
- Le Haut conseil à l’intégration
- Le Secrétariat général de la Défense nationale
- Cabinet du Premier ministre
- Cabinet militaire du Premier ministre
- Commandant militaire de l’Hôtel de Matignon
- Service de protection des hautes personnalités - Groupe de sécurité du Premier ministre
- Centre de transmission gouvernementale - Antenne de Matignon
- Intendance du Premier ministre
- Service d’Information du Gouvernement (SIG)
- Direction des journaux officiels
- Direction de la documentation française
- Centres interministériels de renseignements administratifs
- Direction des services administratifs et financiers (DSAF)
- Commission supérieure de codification
- Délégation interministérielle à la sécurité routière
- Haut Conseil de la coopération internationale (HCCI)
- Secrétariat général du haut comité pour le logement des personnes défavorisées
- Commissaire du gouvernement auprès de la CNIL
- Conseil d’analyse économique
- Conseil stratégique des technologies de l’information (CSTI)
- Commissariat général du Plan
- Conseil national de l’évaluation des politiques publiques (CNE)
- Centre d’études prospectives et d’informations internationales (CEPII)
- Conseil de l’emploi, des revenus et de cohésion sociale (CERC)

58 //www.premier-ministre.gouv.fr/

- La Commission des archives constitutionnelles de la Vème République
- Conseil national de l’insertion par l’activité économique
- Comité d’enquête sur le coût et le rendement des services publics
- Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes
- Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires
- Mission d’étude sur la spoliation durant l’occupation des biens appartenant aux juifs résidant en France
- Agence pour le Développement de l’Administration Electronique (ADAE)
- Secrétariat général de la mer
- Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne.
- Contrôle financier
- Mission des archives nationales auprès des services du Premier ministre.
- Conseil national de la vie associative (CNVA)”

Adicionalmente a las unidades mencionadas el Primer Ministro cuenta con un gabinete de asesores especializados conformado por las siguientes oficinas:

- “Directeur du cabinet
- Chef du cabinet
- Conseiller du Premier ministre
- Conseiller diplomatique et pour les affaires stratégiques
- Conseiller pour les affaires intérieures et l’outre-mer
- Conseillère auprès du Premier ministre pour les affaires européennes
- Conseiller social
- Conseiller pour l’industrie, la recherche scientifique et la société de l’information
- Conseiller pour l’éducation nationale, l’enseignement supérieur et la recherche
- Conseiller parlementaire
- Conseiller pour les affaires économiques et financières
- Conseiller pour le financement de l’économie et la fiscalité
- Conseiller pour l’équipement et les transports
- Conseiller pour la culture
- Conseiller pour la justice
- Conseiller chargé des travaux législatifs et des études
- Conseiller budgétaire
- Conseiller, attaché parlementaire
- Conseillers techniques
- Chef du cabinet militaire
- Conseillère, chef du service de presse
- Attachés de presse
- Conseillère, chef du secrétariat particulier”

Por lo que respecta a países latinoamericanos “también encontramos junto a los ministerios, empresas públicas, y organismos gubernamentales un cuerpo de asistencia directa el Presidente. En Colombia la Presidencia cuenta con cuatro⁵⁹ secretarías:

- “Secretaría General,

59 www.presidencia.col

- Secretaría Privada,
- Secretaría Jurídica,
- Secretaría de Prensa”

También existen oficinas especializadas encargadas de atender ciertas políticas públicas:

- “Asesoría Presidencial para las Regiones
- Alto Comisionado para la Paz
- Plan Colombia
- Equidad para la Mujer”

Debe mencionarse que en adición a lo anterior existe una dependencia denominada “Departamento Administrativo de la Presidencia de la República” cuya misión es: “prestar el apoyo logístico que requiere la gestión presidencial, ofreciendo asistencia directa al señor Presidente de la República en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales”

En Venezuela existe una entidad llamada “Despacho del Presidente” cuya función es:⁶⁰ “ser una institución de alto nivel que ofrece el apoyo técnico, logística y administrativo necesario para el correcto ejercicio de las competencias constitucionales que el ciudadano Presidente de la República tiene atribuidas como jefe de Estado y de Gobierno”

En Chile la Presidencia de la República es asistida por el “Ministerio Secretaría General de la Presidencia” cuyas funciones⁶¹ son:

- “Asesorar al Presidente de la República y Ministros de Estado en materias políticas, jurídicas y administrativas y en las relaciones del gobierno con el Congreso Nacional, los partidos políticos y organizaciones sociales.
- Velar por el logro de una efectiva coordinación programática general de la gestión del gobierno.
- Participar en la elaboración de la agenda legislativa y hacer el seguimiento de la tramitación de los proyectos de ley.
- Efectuar estudios y análisis relevantes para la toma de decisiones”

Junto a este ministerio la Presidencia se auxilia con varias unidades especializadas:

- “Comisión Nacional del Medio Ambiente
- Comisión Asesora Presidencial de Derechos de las Personas
- Servicio Nacional del Adulto Mayor “

60 www.presidencia.ve

61 www.presidencia.cl

Por ultimo mencionamos el caso de Brasil donde el Presidente cuenta con una “Secretaría General de la Presidencia” de rango de ministerio, que funciona paralelamente con las siguientes⁶² unidades:

- “Casa Civil
- Gabinete de Segurança Institucional
- Advocacia-Geral da União
- Secretaria de Imprensa e Divulgação
- Controladoria-Geral da União
- Comissão de Ética Pública
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional”

Como vemos este tipo de entidades a pesar de sus variantes se manifiestan necesarias aún en distintos países para auxiliar al Jefe de Estado o de Gobierno al cabal cumplimiento de sus funciones.

Las unidades de apoyo al Presidente de los Estados Unidos de América.

Las oficinas del Presidente de los Estados Unidos al igual que en nuestro país han sido consideradas como objeto de estudio desde hace relativamente poco tiempo. De acuerdo con Lievano Saenza, es hasta 1974 que Richard Tanner Jonson, un ex funcionario de la Casa Blanca publica “Managing the White House”; documento que se convirtió en la: “Obra inaugural respecto al análisis de las formas en las cuales los presidentes norteamericanos organizan la oficina de la casa blanca”⁶³ En esa obra se plantean tres modelos de funcionamiento de las oficinas de la Presidencia: formal, competitivo y colegiado⁶⁴.

A partir de ese momento los estudios de las oficinas de la Presidencia norteamericana han proliferado, tanto por parte de académicos⁶⁵, como por ex funcionarios que describen

62 www.presidencia.gov.br/

63 Sáenz Lievano “La presidencia moderna, análisis de una institución que es urgente comprender” México, 2006, Taurus Pág. 31

64 Ibid.

65 Ver por ejemplo Pfiffner James “The modern Presidency” Kansas, 2000, Woadsworth.

su funcionamiento real⁶⁶, y documentos o guías descriptivas publicadas por centros de estudios de instancias gubernamentales⁶⁷.

Desde ese estudio inaugural, se plantearon conclusiones o inferencias básicas, siendo la tesis más relevante que el funcionamiento del staff presidencial pueda clasificarse en tres modelos, que a su vez se encuentran estrechamente relacionados con los presidentes que los crearon, innovaron y utilizaron. Franklin D. Roosevelt, quien estableció el competitivo, Dwight D. Eisenhower que estableció el formal y John F Kennedy, quien creó el colegiado:

“Este planteamiento... comprobó el impacto de la personalidad de los mandatarios y a partir de esta se aceptó implícitamente que aún con iguales atributos constitucionales del cargo y el mismo modelo de asesoría las presidencias funcionan de manera diferente y con resultados distintos”⁶⁸

Inferencias como la señalada, o como las que se presentan al final del párrafo, aunque son producto de tiempos y circunstancias diferentes al contexto mexicano, podrían servirnos como guía, como una especie de agenda de estudios políticos y administrativos sobre entidades aparentemente pequeñas dentro del conjunto del gobierno pero tan significativas como lo puede ser la instancia que asesora a un Presidente.

“Indeed much of the president’s success depends on the ability of the White House staff, while many of the president’s failures result from the staff failures... there is not set patten for its selection or organization... A correlation between the level of presidential skepticism about the performance of the bureaucracy and the size of the White House staff is also evident... every president needs his son-of-a-bitch to do the dirty work. The chief of staff is that person”⁶⁹

Aunque al elaborar la presente investigación se ha tomado nota de la existencia de estos trabajos y de las líneas de investigación que podrían extrapolarse a la realidad mexicana, no se ha utilizado ninguna de estas como guía, sino que se ha optado por primero hacer un recorrido propio por los orígenes y el contexto general en el que se han desarrollado nuestras oficinas presidenciales dejando en el tintero la posibilidad y la invitación a profundizar en algún trabajo de mayor alcance sobre una característica particular

66 Tanner Jhonson Richard “Managing the White House An intimate study of the presidency” San Francisco, Cal, 1974 Harper & Row.

67 Ver por ejemplo la serie de obras editadas por Congressional Quarterly Books; como “the American presidency”, “Presidents, Presidency and the political environment”, “The politics of the presidency”, Guide to the presidency”, y “Cabinet and the executive Branch”

68 Saénz Lievano op. cit. Pág. 31.

69 Michael Nelson (editor) “Guide to the presidency” Vol. II Washington D.C., 2002 Congressional Quarterly Pág. 1099, 1109 y 1110.

En el caso de nuestro país deberíamos prácticamente estar a la par en cuanto al nivel de desarrollo del estudio de esta parte del gobierno, ya que es pocos años después de la primera obra estadounidense; en 1978, cuando sale a la luz el primer estudio en nuestro país sobre el funcionamiento de las oficinas de la Presidencia, solo que no por un ex funcionario de esta, por lo cual el estudio se refiere más a la descripción de las funciones que formalmente deben desempeñar las distintas unidades, y a resaltar la necesidad de que estén cuenten con un mayor sustento jurídico⁷⁰.

Como referencia, presento también la configuración actual de las unidades presidenciales en los Estados Unidos, de acuerdo con la información publicada en la página de Internet de la “Casa Blanca”.⁷¹ En Estados Unidos existe una dependencia llamada “The Executive Office of the President” (Oficina Ejecutiva del Presidente) conformada por diversas unidades staff que dependen directamente del presidente, estas oficinas más que capacidad ejecutiva están especializadas en asesorar al residente en el diseño de políticas públicas, que son aplicadas por los departamentos (Secretarías de Estado) y las múltiples agencias gubernamentales.

Las unidades presidenciales que actualmente existen pueden clasificarse en tres tipos: consejos, oficinas, y buros. Esto se debe al tipo de operación de estas oficinas, los consejos tienen como característica principal ser un cuerpo de asesores enfocados más al análisis de políticas, las oficinas tienen un perfil más relacionado con el diseño de las políticas, permitiendo además cierta relación entre los actores cuya opinión resulta importante para el diseño de las políticas, ya sean actores gubernamentales o actores sociales, con la excepción de la oficina de administración, y por último los buros son entidades más bien refractarias por la naturaleza de sus funciones de seguridad presidencial. Las unidades presidenciales son las siguientes:

- “Council of Economic Advisers (Consejo de Asesores Económicos)
- Council on Environmental Quality (Consejo de Calidad del Medioambiente)
- Domestic Policy Council (Consejo de Política Interior)
- National Economic Council (Consejo Económico Nacional)
- National Security Council (Consejo de Seguridad Nacional)
- President’s Council on Service and Civic Participation (Consejo Presidencial de Servicio y Participación Cívico-Ciudadana)
- Office of Faith-Based and Community Initiatives (Oficina de Confianza e Iniciativas Comunitarias)

70 Mainero del Castillo Carlos “La Presidencia de la República, análisis jurídico administrativo de las unidades que la integran” Trabajo presentado a concurso en el premio nacional de administración pública Octubre de 1979

71 www.thewhitehouse.gov

- Office of National AIDS Policy (Oficina de Política Nacional de atención a enfermedades de Trasmisión Sexual)
- Office of National Drug Control Policy (Oficina de Política Nacional de Control de Drogas)
- Office of Science & Technology Policy (Oficina de Política de Ciencia y Tecnología)
- Office of the United States Trade Representative (Oficina de la Representación Comercial de los Estados Unidos)
- Office of Administration (Oficina de Administración)
- White House Military Office (Oficina Militar de la Casa Blanca)
- President's Critical Infrastructure Protection Board (Buró Presidencial de Protección de Infraestructura Crítica)
- President's Foreign Intelligence Advisory Board (Buró Presidencial de Asesoría de Inteligencia Exterior)”

De este staff destacan en particular dos unidades: la Oficina de Administración y la Oficina Militar de la Casa Blanca. La primera de estas es de especial interés por ser la encargada de brindar servicios administrativos a todas las unidades de la Oficina Ejecutiva del Presidente, incluyendo soporte administrativo directo al Presidente, Los servicios que brinda incluyen la administración financiera, soporte de tecnologías informáticas, administración de recursos humanos, biblioteca, y asistencia en investigaciones y estudios, administración de servicios, (intendencia) impresiones, ediciones, y demás soporte gráfico, seguridad y soporte a los servicios de mensajería y comunicaciones. El director de esta oficina atiende el envío de la iniciativa de presupuesto anual de la Presidencia, y representa a la Oficina Ejecutiva ante las comisiones de finanzas del congreso.

Por su parte, la segunda se encarga de las unidades de operaciones, (guardia presidencial) unidades que incluyen la Agencia de Comunicaciones de la Casa Blanca, El Grupo Presidencial de Paracaidistas, la Unidad Medica de la Casa Blanca, la Residencia de Camp David, El Escuadrón de Helicópteros Uno, El Servicio de Alimentos, y la Agencia de Transportación de la Casa Blanca. Por sus funciones esta oficina nos recuerda al Estado Mayor Presidencial que tenemos en México.

Capítulo 2 Orígenes de la institución de la Presidencia de la República en México.

“Las dependencias gubernamentales no son iguales; no son iguales la influencia y peso político una secretaría globalizadora que los de otras con tareas esencialmente operativas. A esto se debe que haya una escala jerárquica distinta a la estipulada jurídicamente, que establece diferencias importantes en la capacidad de iniciativa, negociación e incluso de presión. Se desdibuja entonces la frontera entre la Administración Pública que funciona como un todo y las que funcionan con principios casi particulares”¹³⁸

2.1 Raíces de las primeras oficinas de asistencia directa al Ejecutivo Federal.

Las unidades presidenciales en nuestro país cuentan con profundos antecedentes, desde las culturas prehispánicas siempre hubo estos sacerdotes que de hecho junto con los guerreros constituían el gobierno mismo, particularmente en el caso de la cultura Mexica existe evidencia de que estos consejeros o cuerpos de apoyo llegaron a tener mucha importancia; por ejemplo una vez que el puesto de supremo sacerdote se institucionalizó en la figura del “Tlatoani”, -literalmente el que manda- el papel de asesores y co-gobernantes era del consejero militar “Cihuacoatl” y del segundo en el sacerdocio, así como de la familia real y del consejo de nobles.

El caso mas importante de un Cihuacoatl o asesor que tuvo gran influencia en el gobierno –y me atrevería a afirmar que en destino de la joven nación- es el de Tlacaelel, quien siendo una persona con linaje real directo y con todos lo meritos necesarios; nunca acepto ser Tlatoani, a pesar de lo cual siempre estuvo cerca de los que fueron así nombrados, aconsejándoles, a través de lo cual condujo indirectamente a la joven nación mexica hacia su época de mayor esplendor político y militar, a partir de una reforma en su ideología y cosmovisión, acto que los situó nada menos que como los encargados de mantener la existencia del mundo.¹³⁹

138 Pardo Maria del Carmen “La modernización administrativa en México” México, 1995, El Colegio de México Pág. 23.

139 Bandelier Adolfo “La Organización social y forma de gobierno de los antiguos mexicanos” en Revista de Administración Pública 49 Enero-Marzo de 1982 México, INAP. León Portilla Miguel “Los antiguos mexicanos” México, 2001 Edit. FCE y Fuentes Aguilar Raúl “De la guerra florida al combate de flores” México, 1994 .Edit. EDAMEX.

Durante el régimen de la Nueva España existieron diversos cuerpos de asistencia al virrey, en particular un asistente o consultor legal que en esa época era denominado “asesor”¹⁴⁰

Por otra parte, a partir de la independencia de nuestro país, se manifiesta un continuo proceso de crecimiento de la Administración Pública concomitante al aumento del Poder y responsabilidades presidenciales¹⁴¹, en cuanto a dependencias centrales se pasó de solo cuatro secretarías en 1824: Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Secretaría de Hacienda y La Secretaría de Guerra y Marina, a ocho hacia inicios del siglo XX, además de contar con la existencia de varias empresas públicas y organismos descentralizados.

Para 1910 las dependencias de la Administración Pública eran; Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Justicia, Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes -que albergaba en su seno a la Universidad Nacional- Secretaría de Fomento, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Secretaría de Guerra y Marina. Este crecimiento además siempre estuvo acompañado de un proceso de centralización, como menciona Omar Guerrero:

“La Administración Pública centralizada jerárquica y multifuncional del siglo XX no es sino la consecuencia de la no menos centralizada jerárquica y multifuncional administración decimonónica. Entre la Administración Pública del siglo XIX y la del siglo XX existe una relación de consecuencia en la cual la de hoy es un producto perfeccionado, más avanzado que la de ayer.”¹⁴²

Respecto a las unidades de asistencia al Presidente, encontramos que durante el siglo XIX también existieron cuerpos encargados de proporcionar asistencia directa al presidente, la administración de los recursos presupuestados al presidente y atención de sus asuntos personales, atender su seguridad personal y en especial la de los recintos¹⁴³ presidenciales. Adicionalmente también hubo figuras que por su naturaleza pueden

140 Wandel Karl Gordon Shaffer “La administración Pública mexicana” en Problemas Agrícolas e Industriales de México Volumen 7 núm. 1 Enero-Marzo de 1955 Pág. 214.

141 “El cambio económico, el cambio social y el cambio político –ya sea deliberado o accidental- pueden hacer que crezca el gobierno” Rose Richard, op. cit. Pág. 51

142 Guerrero Orozco Omar “La administración pública presidencial” México, Revista Investigaciones Jurídicas México, 1980 Escuela Libre de Derecho Pág. 638.

143 Se sabe que durante el siglo XIX se expidió diversa normatividad relacionada con el staff presidencial como el Reglamento para el gobierno interior del palacio nacional (1853), para el servicio militar en las residencias oficiales del Poder Ejecutivo (1901) provisional de la intendencia de los palacios Nacional y de Chapultepec (1902) Pichardo pagaza Ignacio “Introducción a la Nueva Administración Pública de México” México 2001 INAP Pág. 168.

considerarse como antecedentes, tal es el caso del Consejo de Estado dispuesto en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano¹⁴⁴.

Asimismo, se sabe que Guadalupe Victoria primer Presidente de México creó en 1824 una Ayudantía General.¹⁴⁵ Uno de los pocos comentarios publicados que existen sobre los antecedentes del grupo de oficinas hoy en día conocidas como Presidencia de la República durante el siglo XIX lo hallamos en el texto de Luis León De la Barra quien menciona que el presidente Benito Juárez contaba con un Secretario Particular llamado Pedro Santacilia a quien describe como: “hombre bastante culto y sumamente recto de nacionalidad cubana”¹⁴⁶ También el Estado Mayor Presidencial menciona en un documento titulado “Síntesis Histórica del Estado Mayor Presidencial” que el origen del Estado Mayor Presidencial se remonta a el gobierno de Guadalupe Victoria, quien en 1824¹⁴⁷ creó una Ayudantía General.

Por su parte en un recorrido histórico por la Administración Pública basado en los presupuestos de egresos del Poder Ejecutivo, Luis García Cárdenas menciona la existencia de partidas asignadas a palacio nacional, al secretario particular y a otras figuras del staff del Presidente de la República durante el siglo XIX¹⁴⁸.

En nuestro país no existe ningún libro o artículo académico publicado que estudie la dependencia de la Administración Pública que hoy en día conocemos como Presidencia de la República¹⁴⁹, mucho menos un texto especializado sobre sus antecedentes, solo se cuenta

144 Tena Ramírez Felipe “Leyes Fundamentales de México” México. 1957, Porrúa Pág. 135.

145 INAP, “Manual de Organización del Gobierno Mexicano” México, 1999INAP-NOEMA Pág. 38.

146 León De la Barra Luis “Memoria de la Academia Nacional de Historia y Geografía”. Boletín número 8 Pág. 39.

147 Otros antecedentes del Actual Estado Mayor Presidencial son los siguientes: “El gobierno del General Manuel Paredes y Arrillaga decretó el 27 de julio de 1846 la creación de un estado mayor facultativo, el cual estaría bajo las órdenes del titular del Poder Ejecutivo, mismo que reglamentaría sus funciones. Como Presidente de la República en los años de 1853 y 1854, el General Antonio López de Santa Anna, integró un cuerpo especial que designó como "Estado Mayor de su Alteza Serenísima". El 15 de septiembre de 1857, el General Ignacio Comonfort dispuso se publicara el acuerdo proclamado en Ayutla y decretado en Acapulco, mediante el cual se expedía el primer reglamento del Cuerpo Especial de Estado Mayor del Presidente de la República. En 1888 el General Porfirio Díaz Mori como Presidente de la República, restablece el Cuerpo Especial de Estado Mayor, sentando las bases para que este organismo se desempeñara como tal, con sus funciones generales de preparar, concebir y conducir las actividades del propio Mandatario de la nación. El gobierno del General Porfirio Díaz, habría de traer a la historia militar mexicana, el impulso y la creación definitiva del Cuerpo Especial de Estado Mayor, el cual contempló dentro de su planilla, hacia el año de 1895, la creación de un organismo rector entre el Presidente y la Secretaría de Guerra y Marina que cumpliera las funciones propias de un Estado Mayor Presidencial y que así se le denominara. La misión de este organismo consistía en velar de toda preferencia por la seguridad personal del Presidente de la República, obedeciendo además todas las órdenes que le encomendara el Supremo Magistrado. Posteriormente, el 7 de mayo del mismo año, el General Díaz dio a conocer el primer reglamento orgánico del Estado Mayor Presidencial, en el que se precisaron las atribuciones del jefe del mismo y sus misiones generales.” Consultado el 20 de diciembre de 2004 en www.presidencia.gob.mx

148 García Cárdenas Luis “Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México” en Revista de Administración Pública num. 54 Abril-Junio de 1983., Pág. 125.

149 Recientemente se han publicado dos obras, (que vienen a constituir el 40% de las fuentes mexicanas que tienen como objeto explícito a la Presidencia de la República) -aunque no desde la academia, o desde una perspectiva administrativa, ni mucho menos abordan mas allá de un par de líneas la historia de la institución- que tratan el tema: El primero de ellos de Sáenz Lievano “La presidencia moderna, análisis de una institución que es urgente comprender” México, 2006, Taurus. Esta obra, publicada en marzo de 2006 fecha en la cual ya estaba prácticamente concluida la presente investigación ha sido incluida en lo referente a las opiniones que vierte de las oficinas presidenciales como parte de las fuentes mas importantes al ser la única publicación reciente

con el ya mencionado primer manuscrito que trata, por primera vez, el tema, mismo que fue un trabajo presentado a concursar por el premio Nacional de Administración Pública, y adicionalmente existen dos tesis de licenciatura de la Facultad de Derecho que abordan el tema. A continuación se cita lo que estos trabajos mencionan sobre los primeros antecedentes de la Presidencia de la República antes de la creación de la Secretaría de la Presidencia a mediados de los años 50's:

“La Secretaría Particular de la Presidencia no tiene fecha de iniciación de actividades por no ser un organismo de creación ex-profeso dentro de la institución del gobierno con funciones propias. En un principio fue solamente una pequeña oficina para el secretario particular del primer mandatario pero con el tiempo fue tomando mayor importancia”¹⁵⁰

“Desde el inicio de la vida independiente de México los titulares del Ejecutivo federal han contado en caso de ser civiles con un secretario particular o escribano y, siendo miliares con una ayudantía y un estado mayor a nivel de apoyo y ayudantía”¹⁵¹

“La Presidencia de la República como dependencia administrativa tiene sus orígenes en la Secretaría Particular del presidente de la república resultando por demás complicado establecer una fecha de iniciación de sus funciones toda vez que se trata de una entidad cuya fundación no se da ex profeso”¹⁵²

De acuerdo con estos puntos de vista en realidad siempre ha existido una consejería o intendencia, una ayudantía y una guardia Presidencial, pero dado que dichos funcionarios formalmente solo estaban para atender las necesidades inmediatas del presidente y no tenían asignadas labores ejecutivas públicas aparentemente no han sido consideradas suficientemente relevantes como para emprender un estudio amplio sobre el tema. En pocas palabras eran solo entidades con valor de “staff”.

Sin embargo, esta aparentemente modesta función encerraba mucho más; el propio termino que, es un anglicismo, “proviene de la terminología empleada en la administración privada y se maneja como una respuesta al exceso trabajo en el ámbito directivo, debido al mayor tamaño, mayor complejidad, mayor extensión, y mayor temporalidad”¹⁵³ Exceso de trabajo que, además de provocar errores y stress puede, incluso, derivar en un deterioro

que toca el tema del funcionamiento de las unidades presidenciales. Ello a pesar de su orientación mas politológica y de tipo ensayo enfocado a analizar el valor institucional de la figura de un presidente de la república; que el de la descripción de una experiencia profesional del autor, así como de enfoque mas general que centrado al caso al caso mexicano. Y la segunda obra apenas publicada en abril titulada “Saldos del cambio” es un ensayo –memoria sobre la experiencia del autor al interior de la Presidencia, menos profundo en cuanto al análisis institucional o administrativo pero mas rico en cuanto a contar el funcionamiento y los problemas reales que se vivían día con día o viven en la institución.

150 Olmos Aburto “la Secretaría de la Presidencia de la República” Tesis profesional de Lic. en Derecho Facultad de Derecho. UNAM, 1962 Pág. 37.

151 Mainero del Castillo Carlos “La Presidencia de la República, análisis jurídico administrativo de las unidades que la integran” Trabajo presentado a concurso en el premio de administración pública Octubre de 1979. Pág. 34.

152 Galindo Rodríguez “Necesidad de definir la estructura orgánica y reglamentar las funciones de la presidencia de la república” tesis de Licenciatura en Derecho UNAM FD 1993. Pág. 13

153 Dale Ernest & Urwick Lindhal F. “El staff en la empresa” España, 1977 Pág. 19

severo de la salud del directivo¹⁵⁴, para cuyo problema la teoría administrativa propone la delegación, el uso de comités y la creación de un staff¹⁵⁵.

Extrapolando los conceptos al ámbito de las organizaciones gubernamentales, particularmente del Poder Ejecutivo; lo primero que resulta es la similitud del proceso de crecimiento de una corporación tonel con el proceso de centralización y crecimiento de la Administración Pública que se dio en nuestro país (explicar este proceso y su naturaleza ocuparía otra investigación) y por ende de responsabilidades del Presidente de la República. Asimismo de inmediato se asoman actividades de apoyo que en el ámbito del gobierno tienen un gran significado:

En cuanto al concepto de delegación, encontramos su semejante en los diferentes órganos definidos por la LOAPF, que son las secretarías de Estado y los organismos descentralizados. Sobre la figura de Comités, además de la recurrente creación de gabinetes, y en ciertos casos, de la figura también inconstitucional de las comisiones intersecretariales, (previstas en el artículo 21 de la LOAPF), en su mayoría encargadas a un alto funcionario de alguna secretaría que además funge como secretario técnico; encontramos también como equivalente a las reuniones convocadas para tratar asuntos de materias concurrentes prevista en el Art. 7º de la LOAPF.

Resulta interesante que a una figura institucional como son estas reuniones, le de vida una practica informal, como son la figura de gabinetes temáticos y los secretarios técnicos que organizan los mismos, instancias de la Presidencia que como se analizará más adelante, aparte del mero acuerdo Presidencial, carecen de mayor sustento jurídico.

La última de estas figuras de apoyo al directivo que se destaca en la teoría administrativa; la del staff¹⁵⁶ (la que mas interesa a este trabajo) es definida como quien: “participa de las responsabilidades de su jefe, pero ninguna se le delega con plenitud... como una extensión de su jefe”¹⁵⁷.

154 op. cit. Pág. 25

155 op. cit. Pág. 50.

156 Según el autor las funciones genéricas de un staff son: 1) Coordinación de trabajos y actuar como secretario en reuniones de comités, 2) reunir, analizar y redactar las políticas a seguir de la alta dirección, los planes y procedimientos, 3) investigación económica, de mercado, y disposiciones legales, 4) Discriminar las consultas (manejo del flujo de información) 5) trazar los informes de control de dirección, 6) establecer los procedimientos interdepartamentales, 7) planes de reorganización, análisis, sugerencias, preparación de manuales de organización, 8) funciones que no se efectúan periódicamente como contactos personales con firmas de menor importancia, 9) determinar y sugerir métodos de perfeccionamiento de oficina. Ello de acuerdo a dos criterios básicos; que ninguna función ya se ejecute en otra parte y que haya mucho cuidado para evitar falta de coordinación en caso de actividades concurrentes con otra área. Tomado de op. cit. Pág. 58. Llama la atención la similitud des estas funciones con las actividades de desarrollo y control hacia toda la administración pública conocidas como “globales” lo cual plantea por ende la naturaleza “globalizadora de ciertas actividades de la Presidencia de la República.

157 Ibid.

Destaca el hecho de que aún la teoría administrativa tomada del sector privado consigne que el personal staff aun de la jerarquía mayor estará siempre por debajo de los ejecutivos o dependientes del jefe al que auxilian: “Si critica (el staff) a los subordinados de su jefe que son superiores a éste en status hace uso de una autoridad que no posee.... Es más, está interfiriendo la autoridad de su jefe”¹⁵⁸ /

Aún desde esta perspectiva gerencialista, los riesgos y vicios de este tipo de figuras administrativas resultan evidentes, por lo tanto si las extrapolamos al contexto político del gobierno y la administración, y le agregamos la importancia que representa estar situado estratégicamente en el centro de los acuerdos, negociaciones y en última instancia toma de decisiones se multiplicarán los siguientes riesgos:

“Por la naturaleza de sus responsabilidades existe también el peligro de que el adjunto (staff) pueda sustituir sus opiniones personales por las de su jefe... puede obstaculizar el camino de las personas a quienes el jefe quiere ver, los funcionarios de línea pueden resentirse ante los consejos de funcionarios de menor categoría (staff) Asuntos como la valoración de las tareas de ejecutivos y reorganización no pueden confiarse completamente a un adjunto... existe el peligro de que el adjunto pueda tener más acceso al jefe que los ejecutivos-línea... un alto jefe puede sufrir una decepción ya que en realidad su capacidad para decidir no se ha multiplicado en proporción al número de ayudantes que colaboran a sus ordenes”

Después de este breve análisis destaca, aún más, la insuficiencia de estudios de esta institución, y no solo por parte de los politólogos sino de cualquier disciplina social. Aunque por otra parte, una conclusión compartida por los pocos trabajos existentes (cuyos autores son, por cierto abogados) es la necesidad de dotar de mayor sustento jurídico a estas unidades:

“Dentro de un Estado de derecho y por la importancia de las funciones encomendadas a los órganos que dependen directamente de la Presidencia de la República se hace necesario reformar el artículo 8º de la LOAPF. Lo anterior permitirá organizar y definir formalmente las funciones de los órganos auxiliares, asesores y técnicos de la Presidencia de la República y evitar, al mismo tiempo, la duplicidad de funciones, el crecimiento desproporcionado de unidades administrativas y los cuestionamientos relativos a que llevan funciones que corresponden a otras dependencias del Poder Ejecutivo Federal. Existe realmente una laguna jurídica que sería conveniente subsanar a través de la reglamentación respectiva”¹⁵⁹

Más recientemente, y desde el punto de vista de las memorias del ex secretario particular del Presidente Vicente Fox, Alfonso Durazo, también se ha señalado la necesidad de dotar con mayor sustento jurídico a las unidades de la Presidencia:

“Cabe reflexionar sobre la conveniencia de que los trazos generales de la estructura administrativa de la Presidencia de la República se encuentren definidos en la Ley orgánica de

158 op. cit. Pág. 55.

159 Acosta Romero Miguel “Derecho Administrativo” México, 1998, Porrúa Pág. 311.

la Administración Pública -o en algún cuerpo normativo de jerarquía similar- para garantizar mínimos de eficiencia, toda vez que los decretos presidenciales que hoy la sustentan, dejan solo al amparo del gobernante en turno su funcionamiento, condición que lo hace aleatorio por definición.”¹⁶⁰

Ahora bien, el hecho de que no existan mayores estudios sobre las oficinas presidenciales que exploren el periodo anterior a la existencia de la Secretaría de la Presidencia, no significa que no hayan existido unidades de apoyo al Presidente o que estas no hayan tenido importancia, ejemplo de esto es que en ciertos episodios de la historia de México de inicios del siglo XX salen a relucir –aunque brevemente- en algunos textos de historia, menciones sobre las unidades presidenciales; Por ejemplo, se sabe que durante el gobierno del Presidente Madero el tradicional puesto de secretario particular lo ocupó Juan Sánchez Azcona, -quien sobrevivía a la revolución y escribiría sobre ella- mientras que el Estado Mayor Presidencial funcionó basado en la “ordenanza general del ejército” expedida el 11 de diciembre de 1911¹⁶¹.

Sobre este último se tienen noticias de que el intendente de la residencia Presidencial y jefe del Estado Mayor Presidencial Adolfo Bassó, junto con cinco oficiales del mismo cuerpo, fueron asesinados en el trágico episodio del 18 de febrero de 1913.¹⁶² Se tiene también información de que el Estado Mayor Presidencial durante la dictadura de Victoriano Huerta realizaba labores de inteligencia interceptando las comunicaciones del ejército constitucionalista, estos informes bajo el título de “memorandas” se encuentran en el archivo de la defensa nacional¹⁶³.

Se tiene conocimiento de que uno de los apologistas presenciales de Carranza; Juan Barragán fue Jefe de su Estado Mayor durante su gobierno “preconstitucional”¹⁶⁴. De forma semejante cuando el ejército convencionista ocupó la Ciudad de México, Eulalio Gutiérrez designó a personas de su confianza para ocupar plazas estratégicas para la Presidencia de la República, como al superintendente de Palacio Nacional y Castillo de Chapultepec; Guillermo García Aragón, quien al mismo tiempo era vicepresidente de la comisión permanente de la Convención Nacional Revolucionaria¹⁶⁵.

160 Durazo Alfonso, “Saldos del Cambio. Una crítica política de la alternancia” México, marzo de 2006 Plaza & Janés Pág. 168

161 Consultado el 20 de diciembre de 2004 en www.presidencia.gob.mx

162 Valadez José C. “Historia general de la revolución mexicana” México, editorial Manuel Quesada Brandi 1963 vol 2 Pág. 264.

163 Cumberland Charles C. “La revolución mexicana, La etapa constitucionalista” México FCE 1989 Pág. 113.

164 Córdova Arnaldo “La ideología de la revolución mexicana” México Editorial ERA 1994 Pág. 195.

165 Ulloa Bertha “La revolución escindida” en Historia de la revolución mexicana num. 4 México, El Colegio de México 1981 Pág. 60.

Respecto a la organización de las unidades presidenciales a partir de la nueva Constitución, se sabe que desde el gobierno de Carranza además del Estado Mayor Presidencial existía un Secretario Particular y que el 26 de junio de 1916 Carranza expidió un decreto para reorganizar a los estados mayores del Ejército Constitucionalista, incluyendo al Estado Mayor Presidencial¹⁶⁶, cuyo Jefe era el General Juan Barragán¹⁶⁷, –entonces de 27 años- llama la atención que durante todo el gobierno de Venustiano Carranza funcionó un servicio secreto dependiente del Estado Mayor y articulado por el servicio exterior, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Guerra y Marina, y agentes especiales -generalmente encubiertos- del presidente.¹⁶⁸

Sin embargo, el examinar detenidamente las instituciones encargadas de brindar atención al Presidente, desde la fundación del Estado mexicano, excedería los alcances de la presente investigación,

Debido a lo anterior sólo se exploran las unidades presidenciales a partir de cuando consideró que se ha consolidado el Estado mexicano moderno, es decir cuando éste cuenta con sus elementos básicos debidamente institucionalizados, un territorio, definido (se logró durante el siglo XIX) su población bien determinada. (no existían problemas de grandes migraciones o de refugiados internacionales y los pueblos indígenas se consideraban como parte de México) y un gobierno. (Este es el punto que más tardó en consolidarse pues implicaba la centralización de un poder federal y de una legislación legítima –la constitución de 1917- y por último, la legitimidad del gobierno, por parte de la sociedad gracias a la nueva ideología “revolucionaria” del régimen, misma que fue utilizada para la legitimación del gobierno que tuvo que hacer reformas cada vez más directas para fomentar el desarrollo)

2.2 Afianzamiento de las bases político-administrativas del régimen posrevolucionario.

La revolución trajo como principal producto, la creación de la Constitución de 1917, misma que al institucionalizar los nuevos patrones de gestión de las relaciones sociales se convirtió en el nuevo basamento del Estado mexicano, ello a pesar de que algunos

166 Consultado el 20 de diciembre de 2004 en www.presidencia.gob.mx

167 El primer jefe del estado mayor carrancista fue el entonces coronel Jacinto Treviño, uno de los firmantes originales del “Plan de Guadalupe” quien también se sumó a la rebelión de Agua prieta. Dulles John “Ayer en México” México 1994 FCE Pág. 32 y 36.

168 Douglas Richmond en “La lucha nacionalista de Venustiano Carranza” México 1986 Pág. 325 Menciona que estos documentos del servicio secreto se encuentran archivados bajo el nombre de “memorandas” en el Archivo Histórico Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

constitucionalistas coinciden en que el documento de 1917 es casi idéntico a su antecesor de 1857.

No obstante una importante diferencia entre estos dos documentos, radica en los nuevos patrones del ordenamiento de 1917 en términos ideológicos, en términos políticos (de la fuente de su legitimidad) y en cuanto a los asuntos que asume como obligación del Estado atender.

Estos nuevos patrones se ven reflejados básicamente en tres postulados; a) trata de dar mayor poder al Ejecutivo, b) incluye políticas sociales redistributivas, c) incluye derechos sociales y d) reafirma la autoridad suprema del Estado¹⁶⁹ Estos cuatro aspectos representan un gran salto cualitativo en la visión del nuevo Estado y a la postre se traducirá también en un salto cuantitativo en cuanto al tamaño del gobierno¹⁷⁰ encargado último del cumplimiento de estos principios.

El nuevo texto institucionalizaba un pacto social que daría legitimidad a todos los gobiernos emanados de la revolución, a cambio el compromiso del Estado fue mejorar las condiciones de vida de la población; “la constitución de 1917 también previó un Estado fuerte, pero intervencionista que incluyera los derechos de los trabajadores, los repartos de tierras y que garantizase la explotación nacional de los recursos¹⁷¹ naturales”. Podemos agregar que, además de las implicaciones para la Administración Pública del nuevo pacto político entre el gobierno y la sociedad mexicana -que datan del movimiento constitucionalista- también la nueva constitución indujo, casi instruyó directa o implícitamente, la creación de unidades administrativas para el cumplimiento de sus principios, como menciona Wendell Gordon:

“Los redactores de la constitución de 1917 consideraron obvias varias cosas. Supusieron la existencia de varias Secretarías o departamentos sin promulgar leyes para su creación... en varios casos crearon constitucionalmente unidades administrativas específicas y del mismo modo les asignaron funciones... la frac. XI del artículo 27 estipuló la formación de una dependencia directa del ejecutivo federal que se encargaría de aplicar y ejecutar las leyes agrarias... el artículo 102 estipula que se organizará de acuerdo con la ley un ministerio público de la federación”¹⁷²

169Para un análisis mas detallado de los alcances de la nueva constitución ver “México y sus Constituciones” Galeana Patricia (Compiladora) FCE México 1998 Pág. 314

170“Una vez establecido y legalizado el orden por medio de la constitución de 1917 se inicia una pauta histórica que señalará en adelante el camino a seguir por el estado para lograr el desarrollo económico, social y político del país” García Cárdenas Luis “Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México” México 1983 en Revista de Administración Pública 54 Abril Junio de 1983 INAP Pág. 282

171Ayala Espino José “Estado y Desarrollo; la formación de la economía mixta mexicana” México FCE 1989 Pág. 79.

172Wendell Karl Gordon Schaeffer “La administración pública mexicana” en Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México Vol. VII num 1 Enero-Marzo de 1955

A las nuevas actividades del Estado mexicano se le debe sumar, como parte del proceso de aumento de las responsabilidades presidenciales, el fenómeno de centralización autoritaria tanto vertical como horizontal por parte del Poder Ejecutivo conocido desde el análisis político como presidencialismo, cuyas reglas básicas se presentan claramente desde el régimen de Díaz; “Presidencialismo y centralización se retroalimentan recíprocamente y funcionan en última instancia como causa y efecto dentro del sistema político mexicano”¹⁷³.

En el primero de los casos –vertical- se presentó como la imposición de la autoridad federal sobre los gobiernos estatales y municipales¹⁷⁴ por medio del sistema de lealtades personales¹⁷⁵ estableciendo como consecuencia cacicazgos en vez de gobernadores y las prefecturas políticas en vez de municipios transgrediendo con esto el pacto federal¹⁷⁶. En cuanto a la centralización horizontal tenemos la imposición de la autoridad presidencial sobre los otros poderes, cuyas raíces son claras desde Juárez¹⁷⁷ violando con ello el sistema presidencial clásico en su principio de separación de poderes.

Finalmente, se perpetuó el centralismo dentro de la propia Administración Pública que, en lugar de un adecuado orden y autoridad central generó un sistema *centralista*, y por tanto corrompió la toma de decisiones al hacerla recaer en el círculo de colaboradores mas cercano al presidente, sin respetar las autoridades establecidas para efectuar su adecuado estudio y resolución, institucionalizando con esto la visión patrimonialista del servicio público y favoreciendo la creación de una cadena de compadrazgo, lealtad y complicidad para la corrupción.

En ese sentido uno de los pocos análisis del presidencialismo mexicano, desde la perspectiva de la gestión gubernamental destaca el hecho de que además de factores

173Mendoza Berrueto Eliseo “El presidencialismo mexicano; génesis de un sistema imperfecto” México, FCE-El Colegio de la Frontera Norte 1996 Pág. 82

174 “La desmedida concentración de poder en el Ejecutivo se apoyó en buena medida en un histórico centralismo. La marginación de “lo local” por el poder central tiene que ver con el estrecho vinculo entre centralismo y presidencialismo. Uno y otro se complementan” Espinoza Valle Víctor “La tarea de gobernar y la nueva oposición priista” en “Presidencialismo” Ricardo Espinoza Toledo (Coordinador) México 1996 UAM-IFE-CNCP Pág. 128.

175“todos los ministros y gobernadores han estado siempre ligados directamente al señor Díaz por amistad; los jefes o prefectos políticos a los gobernadores por amistad, los presidentes municipales a los jefes o prefectos políticos por amistad , los vecinos a los presidentes municipales por amistad, y en torno de esos funcionarios las demás personalidades políticas han estado ligadas a ellos por la mistad” Molina Enríquez Andrés “Los Grandes Problemas Nacionales” México, Editorial Era 1997 Pág. 137.

176David Pantoja por ejemplo es muy claro al señalar que “En un pacto de sumisión con los gobernadores se les redujo al papel de virreyes designados vitaliciamente por el presidente e integrando un sistema político cuyos apoyos serian los hombres fuertes regionales y locales” Pantoja Moran David “El diseño Constitucional del Ejecutivo” en Revista Foro Internacional Abril-Septiembre de 1998 COLMEX CEI Pág. 268.

177Alicia Hernández explica el origen del presidencialismo justificando la preponderancia de este debido a la consolidación paulatina de su papel como arbitro de las pugnas entre fracciones al interior del congreso; afirma de forma contundente: “es imposible hablar de presidencialismo antes de la década de 1850” Hernández Chávez et al “Presidencialismo y sistema político; México y los estados Unidos” México, FCE 2001 Pág. 19.

eminentemente políticos como la tradición o el carisma; el presidencialismo mexicano, en su cariz de centralismo, se ha configurado hasta el régimen posrevolucionario en función de una serie de necesidades objetivas para el gobierno mexicano a saber;

- a) “Técnica Gubernamental: Al ampliar el Estado su campo de acción sus decisiones solo tienen posibilidad de ser expeditas en razón directa de que sea un solo hombre quien recopile la información de diversos órganos, la estudie, reflexione e imparta la orden.
- b) Internacionalización de los problemas;...el hecho de que un problema pueda tener sus orígenes en la relación entre varias naciones ha propiciado la introducción de un número de variantes secretas cuya misma condición impida darlas a conocer a una asamblea...
- c) Desconcientización; los problemas políticos son cada vez más complejos... a falta de tiempo y concientización el ciudadano se conforma con depositar su confianza en alguien que simplemente “le cae bien”
- d) Reacción a la sociedad de masas; en esta personalización del poder la masa encuentra la compensación de su anonimato...mostrando repugnancia hacia la inhumanidad de los conglomerados sociales...
- e) Impulso de la propaganda;...“Una campaña política –dice Lazarsfeld- es un proceso de simbolización” Personificación y propaganda moderna marchan juntas...
- f) Exigencia de la televisión;...No hay obra si no es a través de un personaje en torno al cual se elabora la trama...”¹⁷⁸.

Además de presentar la centralización como necesidad este autor presenta lo que considera sus ventajas;

- a) “Factor de Unión; las altas facultades otorgadas al presidente por la constitución...han sido un factor de unión tanto de intereses como de personalidades en pugna...
- b) Participación;...la personalización ha fomentado la participación de grandes núcleos de población... ha estimulado una actuación popular que no hubiera sido posible sin la figura del caudillo o del presidente. la encarnación del poder congregó inquietudes políticas que por si solas hubieran permanecido dispersas...
- c) Necesidad de una personalización activa; la confianza en nuestro país siempre se ha otorgado con mayor facilidad a los hombres que a las ideas o a las instituciones... La personificación en México con todas las deficiencias de un producto del poder ilimitado ha obligado a los presidentes a asumirla activa y positivamente como satisfactor de necesidades psicológicas colectivas y como instrumento para satisfacer otras de índole nacional...
- d) Posibilidad de reformas sociales; el Estado empresario y la concentración del poder en un régimen presidencialista han tenido funciones de estabilidad y desarrollo... el poder presidencial estaba provisto de una carta que desde un principio aprendió a jugar con maestría: la carta de las reformas sociales.
- e) Única Alternativa; por acción del gobierno y por omisión de los partidos de oposición ... existe un temor fundado: las posibilidades de cambio y progreso por los cauces legales están representadas por el Presidente de la República...el quid del presidencialismo no consiste, por ahora, en como deshacernos de él, sino en como adecuarlo, sin que lesione o restrinja las libertades individuales y las posibilidades de acelerar el progreso económico-social.”¹⁷⁹

178 González Llaca Edmundo “El presidencialismo o la personalización del poder” publicado en Revista Mexicana de Ciencia Política número 79-80 Enero-Junio de 1975 México Facultad de Ciencias Políticas y Sociales U.N.A.M. Pág 35.

179 González Llaca Edmundo op. cit. Pág. 36.

También autores de Administración Pública más contemporáneos coinciden con la idea de que la centralización fue realmente necesaria para la consolidación y estabilidad del régimen mexicano posrevolucionario:

“Tanto en los países europeos como en otros en proceso de modernización la autoridad racional y la centralización fueron necesarias no solo para lograr la unidad, sino el desarrollo. El poder centralizado hacia falta para terminar con el antiguo orden, eliminar privilegios y despejar el camino a nuevos grupos sociales y desarrollar actividades económicas”¹⁸⁰

A pesar de que el Estado mexicano reformado (posrevolucionario) va a contar con un nuevo fundamento institucional –la constitución de 1917- estas tradiciones en el gobierno mexicano no van a desaparecer, sino que se van a fundir o a agregar a la lista de las nuevas atribuciones que le fueron arrojadas constitucionalmente al Estado y específicamente al Ejecutivo; Tal como Richard Rose advierte: “Muchas propiedades de los gobiernos no son la elección racional del partido gobernante en la actualidad, sino la consecuencia no buscada de inercias persistentes desde el pasado distante”¹⁸¹.

En ese tenor, es reconocido por la mayoría de los politólogos e historiadores, el gran personalismo que siempre ha estado implícito en las decisiones del gobierno mexicano, por ejemplo en la gestión personal de los asuntos de política exterior¹⁸². Al respecto Goodspeed afirmó:

“En la práctica los presidentes mexicanos han utilizado muy poco al Consejo de Ministros como organismo asesor, y se han atendido a su juicio personal o las recomendaciones de algunos consejeros íntimos cuando ha sido necesario tomar decisiones políticas...el presidente mexicano jamás les ha concedido demasiada libertad de acción sobre cuestiones políticas importantes (a los secretarios) Todos los presidentes desde que se promulgó la Constitución de 1917 han intervenido personalmente en diversas ocasiones en los problemas relacionados con el funcionamiento y administración de sus Secretarías y Departamentos.”¹⁸³

No obstante, desde tiempo atrás (desde la fractura convencionista) Carranza ya había comenzado a aplicar política sociales que requerían el aumento del tamaño y ámbito de acción del aparato gubernamental, como es el caso de la ley del 6 de enero de orientación agraria, de igual manera pactó -aunque reacio- con la Casa del Obrero Mundial el apoyo

180 Pardo Maria del Carmen “La modernización administrativa en México” México, 1995 Edit. El Colegio de México Pág. 17.

181R. Rose, op. cit. Pág. 72,75,77 y 80 En esta obra el autor explica que toda comparación a través del tiempo cambia de significado por la sencilla razón de que también cambia el objeto, por lo cual el resultado de una medición también cambia de significado. La conclusión es entonces que a veces las diferencias nominales son las mas importantes.

182 Un ejemplo de esto es la siguiente afirmación: “Calles, sobre todo intervenía personalmente en las relaciones entre México y los Estados Unidos mediante sus ligas personales y de amistad con el embajador norteamericano Dwight D Morrow... Ávila Camacho heredó el problema del pago de los bienes expropiados. Cualesquiera logros en la resolución de estos problemas deben atribuirse a Ávila Camacho; los convenios que concluyeron en 1942 con los Estados Unidos se debieron a sus negociaciones personales” Goodspeed Stephen “El papel del jefe del ejecutivo en México” en Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México Vol. VII num. I Enero-Marzo de 1955 Pág. 167.

183 Goodspeed op. cit. Pág. 175-176

constitucionalista a los obreros y sus demandas sociales a cambio de apoyo político y militar.

Sin adentrarnos en la discusión sobre los motivos de Carranza y el significado real de estas políticas¹⁸⁴ podemos afirmar que en los hechos se tradujeron en crecimiento del aparato administrativo, aunque recordemos que este estaba limitado por la situación bélica y los problemas en las finanzas públicas.

Una vez que la situación se estabilizó¹⁸⁵ y fue sancionada la nueva constitución continuó el crecimiento de la Administración Pública y el gabinete sufrió los primeros cambios; El 14 de abril de 1917 se expide un decreto de Secretarías y Departamentos de Estado que crea seis Secretarías y tres departamentos; Secretaría de Estado, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Guerra y Marina, Secretaría de Comunicaciones, Secretaría de Fomento, Secretaría de Industria y Comercio, y los Departamentos Judicial, Universitario y de Bellas Artes y De Salubridad Pública.

La idea de separar a las Secretarías y los departamentos era que estos últimos estarían encargados de cuestiones técnicas y operativas y no tanto de problemas políticos como era el caso de las Secretarías. Sin embargo con el tiempo quedó en evidencia que estos departamentos no cumplirían con su intención de ser solo técnicos y por tanto apolíticos; prueba de ello es el destacado papel que para la política de los gobiernos posrevolucionarios tuvieron los el Departamento Agrario, y el del Trabajo.

En este decreto destaca el énfasis que se da a la construcción –o mejor dicho reconstrucción- de infraestructura por medio de la Secretaría de Comunicaciones, el manejo de asuntos agrarios y el fomento agrícola a través de la Secretaría de Fomento, particularmente el fomento minero, así como el manejo de los asuntos laborales por la Dirección General del Trabajo, dentro de la Secretaría de Industria y Comercio, llama la atención el Departamento de Salubridad por encargarse, además de la salud de asuntos sociales, tal como, medidas contra el alcoholismo, etc. Merece también señalarse que la unidad administrativa llamada “Conserjería y Obras” en Palacio Nacional y Castillo de

184La interpretación generalmente aceptada es que Carranza manifestó animo de reformas sociales solo en dos ocasiones; la primera en su famoso discurso en el ayuntamiento de Hermosillo Sonora el 24 de septiembre de 1913 y la segunda con las leyes que expidió estando en la ciudad de Veracruz durante 1915 y estas políticas estaban directamente en función de una estrategia político-militar de allegarse el apoyo popular primero para derrotar a Huerta y después para quitarles banderas y derrotar a los convencionistas. Una lectura en este sentido se encuentra en Córdova Arnaldo “La ideología de la revolución mexicana” México, ERA 1998 Pág. 200-220.

185Desde el 3 de Diciembre de 1913 Venustiano Carranza organiza un gabinete como gobierno federal con las mismas secretarías que tenía Díaz, obviamente en los precarios inicios no había una estructura consolidada y era prioritaria la atención a Guerra, Relaciones exteriores y Hacienda, pero posteriormente la administración pública fue tomando forma. Desafortunadamente no esta dentro de los alcances del presente trabajo analizar la administración pública del efímero gobierno convencionista que también reflejaba la nueva visión estatal creando por ejemplo la secretaría de Agricultura y Colonización.

Chapultepec –funciones tradicionalmente dependientes de las ayudantías o estados mayores presidenciales- quedó a cargo de la Secretaría de Comunicaciones (que como mencionamos era más una Secretaría de obras públicas).

Muy pronto la Administración Pública sufrió de nueva cuenta transformaciones que reflejaban las necesidades más apremiantes del momento; Carranza presentó vía el Senado de la República al Congreso una iniciativa de Ley de Secretarías el 4 de junio de 1917, misma que fue aprobada y publicada, el 31 de Diciembre de 1917.

Ésta nueva Ley dividió a la Secretaría de Estado creando la Secretaría de Relaciones Exteriores, y Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Guerra y Marina, aumenta las funciones agrarias de la Secretaría de fomento creando la Secretaría de Agricultura y Fomento, de igual manera a partir de la Secretaría de Comunicaciones crea la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y agregando una palabra a su antecesora, crea la Secretaría de Industria Comercio y Trabajo, mantiene los Departamentos Universitario y de Bellas Artes, y el Departamento de Salubridad pública, y crea el Departamento de Aprovisionamientos Generales, encargado de las licitaciones y contrataciones del gobierno federal a excepción de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y los aprovisionamientos militares, crea el Departamento de establecimientos fabriles y aprovisionamientos militares, y por ultimo el *Departamento de Contraloría* que absorbía funciones encomendadas a la Secretaría de Hacienda, a la Tesorería y de la Dirección de Contabilidad y Glosa.

En ésta nueva legislación, por primera vez, además de la Secretaría de Gobernación que manejaba los nombramientos y renuncias de funcionarios federales de alto nivel, “medidas administrativas para el cumplimiento de la constitución”, decretos, expropiaciones, Archivo general, y el Diario Oficial, y de La Secretaría de Hacienda que manejaba los presupuestos, la administración de las rentas federales, los bienes nacionales y nacionalizados; se contempló la existencia de otras instituciones con funciones “globales” o de coordinación y control de la Administración Pública, estas eran el Departamento de Aprovisionamientos, y el Departamento de Contraloría, ambos reflejo de la necesidad de mayor control administrativo y financiero de la gestión de recursos por parte de la cada vez más grande y compleja Administración Pública, y antecedentes de Secretarías de gran importancia en México, como la actual Secretaría de la Función Pública.

Sin embargo, muy rápidamente quedó de manifiesto que: “dar tareas normativas y de aplicación general a una estructura que tiene la misma jerarquía que otras sujetas a esa

normatividad es añadir un conflicto adicional a los que ya pudieran haber existido por la distribución de tareas”¹⁸⁶. Desde mi punto de vista esta es una de las razones por las que la Administración Pública posrevolucionaria encontró en la creación de unidades adscritas directamente al ejecutivo –hoy conocidas como Presidencia de la República– un cauce para efectuar las indispensables labores de control global de una Administración Pública creciente en complejidad y tamaño.

Hacia el final del gobierno de Venustiano Carranza, ya se habían aceptado y comenzado a poner en la práctica las nuevas premisas constitucionales, tanto políticas como administrativas, de hecho, desde que inició el movimiento constitucionalista Carranza se consideró el legítimo representante de la legalidad y del Estado mexicano¹⁸⁷.

Por ejemplo en su política exterior, se adelantó, incluso a los principios de independencia y autodeterminación de los pueblos que después sellaría la constitución, y adoptaría el Estado mexicano. De igual manera no vaciló en utilizar todo su poder como primer jefe o como presidente para gobernar sin permitir obstáculos de ningún actor¹⁸⁸ y por lo tanto consolidar la premisa de que el ejecutivo y los ejecutivos locales estaban por sobre los otros poderes.

Los gobiernos subsecuentes a Venustiano Carranza, en el aspecto político, mostraron a un régimen, en proceso continuo de consolidación que les permitirá soportar importantes rebeliones, entre ellas la primera y más importante, la encabezada por Adolfo De la Huerta –otrora dirigente de una insurrección victoriosa– que pone al 60% del ejército en contra del gobierno del presidente Álvaro Obregón, así como la importante prueba del régimen posrevolucionario que ya con el Partido Nacional Revolucionario refrenda su dominio institucionalizado más allá del uso exclusivo de la fuerza militar en las elecciones presidenciales de 1929. En lo exterior, se dio el reconocimiento de los Estados Unidos al gobierno posrevolucionario desde 1924 por medio de los llamados “acuerdos de Bucareli”.

En la Administración Pública, el crecimiento aún sin ser explosivo es sin embargo constante, la institucionalización continua es evidente, especialmente en el ejército, que paulatinamente fue decreciendo en tamaño e importancia;

186 Pardo... op. cit. Pág. 34.

187 “Para Carranza el país era una totalidad conceptual, política y administrativa de la que él era el único representante legítimo sin que importara de momento cuanto de ese territorio dominaba” Meyer Lorenzo y Aguilar Camín Héctor “ A la sombra de la revolución mexicana” un ensayo de historia contemporánea de México 1810-1989 México, editorial Cal y Arena 1998. Pág. 71.

188 “Con constitución o sin ella Carranza fue siempre un autócrata y sus seguidores no seguirían una línea distinta” García Cárdenas... op. cit. Pág. 281

“La destrucción física de los militares que intentaron sublevarse contra los gobiernos revolucionarios resulto ser una forma bastante eficaz para suprimir los poderes locales, ejércitos regionales y sobre todo militares ambiciosos. Después de 1929 quedarían solo 5 generales importantes, el propio Calles, el futuro presidente Cárdenas, el general Amaro, Almazán y Cedillo... Con relación a la influencia militar en los gabinetes de los gobiernos revolucionarios vemos que la tendencia era también descendente”¹⁸⁹

Para concluir ésta etapa del proceso de conformación de la autoridad presidencial como pilar de la Administración Pública y, de hecho, de todo el gobierno mexicano; dos factores más serían determinantes hasta el final del siglo; el primero es que a partir de la segunda parte del gobierno de Lázaro Cárdenas, sería definitiva la erección del Presidente de la República como el máximo líder político del país, comenzando por su propio partido político y por encima de cualquier otra figura, sin que hasta la fecha se haya vuelto a presentar una situación en la que el presidente, ya en funciones, dependa de una sola persona detrás del poder oficial, o a la cual le rinda cuentas, tal como ocurrió durante el periodo conocido como “Maximato”.

El segundo factor es que, una importante característica que desarrollaría el presidencialismo mexicano, fue que el presidente concentraba no sólo el poder emanado de sus facultades legales, sino que también operaba su liderazgo a través de un gran poder informal, como líder del partido oficial, automáticamente de las corporaciones en su interior y de los candidatos que postulaba, los cuales, después, integraban al gobierno.

De esta manera el Partido del gobierno y en el gobierno; primero llamado: Partido Nacional Revolucionario, luego Partido de la Revolución Mexicana y después Partido Revolucionario Institucional, siempre se situó -en contraste con los regímenes de corte socialista- como subordinado al presidente, y dado su fusión y complemento con la burocracia mexicana, así como su férrea y vertical organización y disciplina interior, de hecho se convirtió en el brazo operador del presidente para tratar -junto con la Secretaría de gobernación- los asuntos políticos que requirieran en su procedimiento, la celebración de elecciones.

El partido ponía a los candidatos con la aprobación de las cúpulas políticas correspondientes, en última instancia del Presidente de la República, y por el otro la Secretaría se encargaba de manejar el proceso electoral -que por supuesto siempre daba como resultado el triunfo del candidato postulado por el PRI-

A partir de ese momento el gobierno mexicano bajo la dirección suprema del Presidente de la República, además de la dinámica política mencionada; se caracterizó por

189 López Villafañe Víctor “La formación del sistema Presidencial Mexicano” México, Siglo XXI 1991 Pág. 33

la centralización de funciones para el fomento y mediación de conflictos en el Gobierno Federal, por sobre cualquier tipo de poder local o regional y en: “el fortalecimiento del presidente y sus allegados (alta burocracia) como grupo privilegiado en la negociación política”¹⁹⁰.

En ese tenor, comenzaron a cobrar cada vez más importancia las agencias públicas que más tarde serían conocidas como Administración Pública paraestatal. Por otra parte la Administración Pública central ya en franca expansión, no obstante no sufriría cambios de gran envergadura sino hasta mediados del gobierno del General Lázaro Cárdenas.

“Las políticas de reorganización... que con posterioridad serían el punto de arranque de la industrialización dieron comienzo de manera precaria durante el gobierno de Álvaro Obregón (1920-1924) y de Plutarco Elías Calles (1924-1928) para continuar mas o menos vacilantes durante los regímenes de Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez (1928-1934) y convertirse en una política firme y mas o menos sistematizada durante el gobierno de Lázaro Cárdenas... la creciente aunque todavía incipiente intervención del Estado se tradujo en la década de los años veinte en una rápida recuperación de la economía... la década de los veinte sin duda abonó el terreno para que un Estado que iba consolidando sus instituciones capitalistas abriera en la década de los treinta y aún mayormente en la de década de los cuarentas una etapa de franca expansión”¹⁹¹

2.3 La Administración Pública y las principales oficinas de apoyo al presidente durante los primeros gobiernos posrevolucionarios (1920-1934)

Existe en la mayoría de las posturas sobre la periodización de nuestra historia la aceptación de que alrededor de la vigencia positiva de la constitución de 1917, la muerte de Carranza y el arribo de Obregón a la Presidencia, se presenta una separación histórica debido a la destrucción de la mayoría de las figuras militares relevantes y al reconocimiento indiscutible del último caudillo de la revolución, es decir de Álvaro Obregón.

Esta etapa de la historia de México, que inició a partir de la década de 1920 estaba lejos de ser estable o de haber un elemento homogeneizador de los grupos y liderazgos políticos. Recordemos que aún se presentarían dos rebeliones de gran importancia, los elementos que dieron cierto orden a esta disputa entre los dos grandes liderazgos sobrevivientes (Obregón y Calles) fueron la muerte del primero, la creación del PNR y la instauración del régimen conocido como Maximato, periodo en el cual se presentan relativamente pocos cambios en la Administración Pública central mexicana.

190 op. cit. Pág. 30.

191 Cordera Rolando et al “Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana” México F.C.E. 1989 Páginas 27 y 33.

Aunque según algunos autores el periodo se extiende hasta antes del conflicto abierto entre Calles y Cárdenas considero que, dado que los cambios a la Administración Pública corresponderían a la política y a las necesidades del presidente en turno.

La concordancia entre los proyectos del gobierno y el funcionamiento de las reglas del juego político hacen posible el estudio de los cambios en la Administración Pública del Presidente Cárdenas como parte de un periodo histórico diferente al Maximato, siendo en ese tenor significativo que el periodo examinado en este apartado concluya con el último gobierno cuyo poder político no emanaba y era controlado enteramente por el Presidente de la República.

Principales cambios en la organización de la Administración Pública Central.

En las siguientes líneas se mencionan los cambios que se consideran más representativos o trascendentes en la Administración Pública, debe advertirse, que se omiten las empresas públicas y demás institutos y organismos descentralizados a pesar de que muchos de estos conformaron instrumentos nodales de la implementación de políticas públicas como en el caso de PEMEX; CFE, FERRONALES, AHMSA, BANXICO IMSS, ISSSTE, CONASUPO, INFONAVIT, NAFINSA, BANCOMEXT, etc., Esto responde, a que considero que un seguimiento pormenorizado de estas instituciones, además de ser un trabajo complejo y extenso, reflejaría, al ser producto de objetivos y problemáticas específicos una visión periférica del gobierno.

La Administración Pública de aquellos primeros gobiernos posrevolucionarios, estuvo mas ocupada de resistir a las revueltas militares, sacar a flote la hacienda pública, reconstruir las vías de comunicación e implementar políticas sociales como la agraria, laboral, educativa y de salud, que de preocuparse por una adecuada Administración Pública, pudiéndose resumir esta situación en que la preocupación del momento era más la eficacia que la eficiencia¹⁹².

Entre las transformaciones que sufrió la Administración Pública durante los gobiernos anteriores a 1934 destacan los siguientes: Durante el gobierno de Álvaro Obregón, el 3 de octubre de 1921, se publicó el decreto que en su artículo primero señalaba sin mayor explicación o exposición de motivos: “Se establece una Secretaría de Estado que se

192 “Para lograr la omnipresencia del estado fue necesario un aparato burocrático no tanto eficiente sino tan amplio como lo exigía el transito hacia el estado benefactor. En los años 1910-1920 se desterró una forma de acción estatal y se estableció otra” Pardo Maria del Carmen, op. cit. Pág. 29

denominará Secretaría de Educación Pública”. Esta nueva dependencia sustituyó al Departamento Universitario y de Bellas Artes, y 8 de enero de 1923 se crea como “dependiente directamente del Ejecutivo” el Departamento de Estadística Nacional, mismo que desaparecería en 1934, con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en ese año.

Durante el gobierno de Plutarco Elías Calles se suprimió el Departamento de Aprovechamientos Generales, cuyos orígenes se remontaban al gobierno de Venustiano Carranza, con el argumento de “nunca había llegado a desempeñar las funciones que tenía asignadas y que resultaba dispendioso e inútil”¹⁹³. El 1 de marzo de 1926 se expidió la Ley Orgánica del Departamento de la Contraloría, misma que cambia de nombre al Departamento de la Contraloría por “Departamento de la Contraloría de la Federación” junto a una reestructuración que le daba más fuerza, tratando al mismo tiempo de darle mayor autonomía, destaca también que ahora tenía como una de sus atribuciones; “realizar estudios tendientes al mejoramiento de la Administración Pública”¹⁹⁴.

Otro cambio que reflejaba la creciente necesidad de dar orden y coherencia a la gestión pública, fue la creación de la Comisión del Presupuesto, –una de las primeras unidades gubernamentales posrevolucionarias que atendería lo concerniente a mejorar el funcionamiento del aparato administrativo– a fines de 1927, que, posteriormente se transformaría en Departamento del Presupuesto de la Federación, esto último el 8 de junio de 1928, con la publicación de la Ley Orgánica del Departamento del Presupuesto de la Federación que sustituyó a la comisión del mismo nombre, y se le dio la facultad de “estudiar la organización administrativa, coordinar actividades y sistemas de trabajo para lograr la eficiencia en los servicios públicos”, éste desapareció en 1932 pasando sus funciones a la Secretaría de Hacienda.

En enero de 1927 se creó, por medio de un acuerdo interno bajo el auspicio de la Secretaría de Hacienda, las Comisiones de Eficiencia al interior de las secretarías de; Agricultura, Gobernación, Educación Pública, e Industria, con el objeto de “establecer sistemas de trabajo moderno”¹⁹⁵ y racionalizar la elaboración del presupuesto.

Un cambio representativo de la gran centralización política y administrativa del nuevo régimen emanado de la revolución, es el hecho de que Obregón quien “se abrogó en los

193 Calles Plutarco E. Discurso pronunciado frente al congreso de la unión en 1925 citado en México, Secretaría de la Presidencia “México a través de los Informes Presidenciales; Vol. V Tomo III Pág. 131.

194 Carrillo Castro Alejandro “La Reforma Administrativa en México” México, Miguel Ángel Porrúa 1981 Pág. 80

195 op. cit. Pág. 82.

hechos facultades legislativas”¹⁹⁶ enviara al Congreso la Unión un proyecto de ley en la que transformaba al Gobierno de la Ciudad de México en un Departamento del Gobierno Federal, proyecto aprobado el 20 de julio de 1928; por lo cual el nuevo gobierno de la Ciudad llamado Departamento del Distrito Federal, desaparecía la figura de Ayuntamientos para: “fortalecer aún más al titular del Poder Ejecutivo Federal... a costa de (virtualmente desaparecer) la fuerza electoral que los laboristas (quienes ahora se le enfrentaban) tenían en los ayuntamientos del Distrito Federal”¹⁹⁷

Un decreto de tal importancia, realizado sin la mayor muestra de discusión pública, solo se explica en el contexto de una prácticamente total desorganización o indiferencia de grupos de la sociedad civil, o de opinión pública independientes, (es decir sin ingerencia gubernamental en los mismos) es decir, de una gran centralidad y autoridad del Presidente ello resulta aún más claro al darnos cuenta de que para tal cambio no se argumentaron razones relacionadas con el beneficio social o algún tipo de política pública.

Se puede entonces afirmar que el principal criterio para impulsar dicho decreto, fue de carácter estratégico política y militarmente hablando, ya que era necesario que el presidente tuviera el control directo de la capital y ciudad más importante del país, sobretodo si consideramos el contexto de la riesgosa situación en la que la reelección de Obregón, colocaba al gobierno.

Durante el Gobierno de Pascual Ortiz Rubio se expidió la Ley de Planeación el 13 de enero de 1930, para intentar dar orden a los objetivos de la Administración Pública, en consonancia con este ordenamiento se creó la Comisión Nacional de Planeación, integrada por un representante de cada Secretaría y departamento así como de otras entidades. El 15 de diciembre del 1932, se creó la Secretaría de Economía Nacional, derivada de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, así como el Departamento Autónomo de Trabajo. y finalmente, el 29 de diciembre de 1932, fue suprimido el Departamento de la Contraloría de la Federación, absorbiendo sus funciones la Secretaría de Hacienda, ello bajo el argumento presidencial de que: “los resultados obtenidos por el establecimiento de contraloría estaban muy lejos de corresponder a la finalidad deseada,... que tampoco se había alcanzado el efecto moralizador que se esperaba,... que la cuenta anual se conocía con

196 Leal Juan Felipe “Del estado liberal al estado interventor en México” México, 1991, Ediciones el Caballito, Pág. 90
197 Ibid.

ocho meses de retraso”¹⁹⁸. Sin embargo, probablemente la verdadera razón de su desaparición se debió a que:

“motivos personales del presidente Abelardo Rodríguez y futilidades de sus colaboradores –que la contraloría era un estorbo, que no servía, etc.- originadas por el rechazo a ser llamados a cuentas... Indudablemente el poder y el prestigio de la Secretaría de Hacienda influyeron en la desaparición de la contraloría...la desaparición del Departamento de la Contraloría beneficiaba a la Secretaría de Hacienda y a su titular en turno”¹⁹⁹

Principales cambios en la organización de las unidades de apoyo al ejecutivo.

Las oficinas de la Presidencia durante los primeros gobiernos posrevolucionario se limitaban a una Secretaría Particular y un Estado Mayor. La primera de estas solo tenía como antecedente la tradición de su propia existencia y la existencia de una sección de la partida presupuestal del Presidente destinada a ella, mientras que el antecedente jurídico más cercano del Estado Mayor era el decreto del 26 de junio de 1916, en el cual Carranza reorganizaba a los estados mayores del Ejército Constitucionalista, incluido el propio que sería denominado Estado Mayor Presidencial.

El siguiente cambio que sufriría la Presidencia ocurrió durante el gobierno de Calles, cuando el 15 de marzo de 1926, se decretó la Ley Orgánica del Ejército y Armada Nacionales, que en su artículo 33 establecía las bases legales para la creación y funcionamiento de la Ayudantía de la Presidencia, antecedente directo del actual Estado Mayor Presidencial. Por su labor como entidad staff de asesoría presidencial destaca también la creación, el 1 de mayo 1928, del Consejo Nacional Económico, cuya finalidad era. “analizar y proponer soluciones a las distintas instancias gubernamentales sobre asuntos económicos y sociales”²⁰⁰.

Con Pascual Ortiz Rubio, el 18 de diciembre de 1931, se creó la Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo Federal para coordinar los criterios jurídicos en la Administración Pública, esta oficina constituye el antecedente directo de la actual consejería jurídica, y cabe señalarse que entonces la Constitución contemplaba en el artículo 102, como una de las funciones del Procurador, fungir como consejero jurídico, sin embargo en la misma exposición de motivos del decreto de creación de la Comisión Jurídica se señala que “no se

198 Lanz Cárdenas José Trinidad, “La Contraloría y el Control Interno en México, Antecedentes Históricos y Legislativos” México, SECOGEF-FCE 1987 Pág. 282.

199 op. cit. Pág. 301.

200 D.O.F 1 de mayo de 1928 Pág. 2

habían regulado esas funciones ni los medios de que se valdría el procurador para realizarlas”,²⁰¹

En el decreto, al señalar que esta Comisión estaría presidida por el Procurador y la integraría el resto del gabinete, se infiere cierto espacio deliberativo para la formación de políticas, en contraste con el actual proceso, en el cual la Presidencia recibe todas las solicitudes de iniciativas de ley, decreto o acuerdos presidenciales, mismos que al interior de la Presidencia se analizan y de acuerdo con la Consejería Jurídica, en caso de aprobarse, son turnados al Congreso de la Unión.

Desde entonces resulta claro que el origen de ciertas unidades de la Presidencia, sería subsanar este tipo de vacíos gubernamentales y en su caso centralizar y dar fuerza a las políticas de particular interés para el presidente.

Finalmente, con Abelardo L. Rodríguez, el 31 de julio de 1933, se creó el Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos “como auxiliar técnico consultivo del gobierno (presidente)... a virtud de que el orden jurídico constitucional vigente en el país... el consejo solo podrá tener una función consultiva, aunque de indiscutible trascendencia para la actuación del gobierno”, derogando el anterior Consejo Nacional Económico, que databa del 1 de mayo de 1928.

Este consejo estaba compuesto por representantes ciudadanos de cada segmento de producción económica en pares, un representante de productores o empresarios y un representante de los trabajadores, además de diez técnicos en asuntos económicos designados por el presidente de la República y un Secretario General también nombrado por el presidente, los integrantes de dicho Consejo serían remunerados de acuerdo al presupuesto asignado a la Presidencia de la República, en el decreto también se señalaba que las dependencias públicas estarían obligadas a proporcionar la información que los miembros del consejo necesitaran.

El diseño de esta unidad representaba un interesante instrumento presidencial con formas deliberativas que, además no tenía pretensiones de cabildeo político externo, sino simplemente de consulta interna eficaz, tratando de sumar a los “técnicos” con el conocimiento empírico de las necesidades de cada sector de la producción. Desafortunadamente se sabe que este consejo nunca llegó a reunirse²⁰²

201 D.O.F. 18 de diciembre de 1931 Pág. 2.

202 México, S.P.P. “Antología de la Planeación en México Tomo I Los primeros intentos de planeación en México” México 1985 S.P.P.-F.C.E. Pág. 25

2.4 La Administración Pública y las principales unidades de apoyo al presidente. (1934-1958)

Gobierno de Lázaro Cárdenas del Río. (1934-1940)

La administración del General Lázaro Cárdenas constituye un parte aguas en la historia de México, prácticamente para cualquier criterio de periodización, es también una época de gran importancia para la historia de la Administración Pública mexicana, ya que las necesidades económicas, políticas, sociales así como las políticas presidenciales se tradujeron en una gran cantidad de cambios a las instituciones públicas.

Muchas de las dependencias creadas en este tiempo desaparecieron junto con el periodo de gobierno, o al disminuir la prioridad de la política que le dio origen, pero otras, no solo permanecerían sino que se consolidarían como parte fundamental de las instituciones del Estado mexicano. A continuación se presentan los cambios más importantes en la Administración Pública central y en las oficinas de la Presidencia.

Principales cambios en la organización de la Administración Pública.

A pocos meses del iniciada su gestión, el Presidente Lázaro Cárdenas, creó el 17 de enero de 1934, al Departamento Agrario, derivado de la Secretaría de Agricultura y Fomento como muestra de la nueva política federal en la materia, y el 6 de Abril se publicó una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en la cual permanecen la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Guerra y Marina, la Secretaría de hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Agricultura y Fomento, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, la Secretaría de Educación Pública, mientras que la Secretaría de Industria y Fomento es sustituida por la Secretaría de Economía Nacional y se mantienen el Departamento de Salubridad Pública, el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, el Departamento del Distrito Federal, y el recientemente creado Departamento Agrario.

Por otra parte se creó el Departamento de Trabajo, función antes a cargo de la Secretaría de Industria y Comercio y desaparece el Departamento de Estadística pasando sus funciones a la Secretaría de Hacienda.

Las políticas del nuevo gobierno rebasaron el andamiaje administrativo con el que éste inició su gestión, por lo cual el 31 de diciembre de 1935, se expidió una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, cuya mayor modificación fue la creación de los departamentos Forestal y de Caza y Pesca, de Asuntos Indígenas y de Educación Física, suprimiéndose con este decreto el Departamento de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, siendo sus funciones absorbidas por la Secretaría de Guerra y Marina.

Al año siguiente, el 31 de diciembre de 1936 se modifica de nueva cuenta la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para crear el Departamento de Publicidad y Propaganda que se encargaría de: “I. Publicidad y propaganda oficiales, II, Dirección y administración de las publicaciones periódicas dedicadas a realizar la propaganda especial o general de las dependencias... III. Información Oficial... IV. Servicio de Propaganda a los periódicos del país y del extranjero, V. Servicio editorial... VI. Edición de películas cinematográficas... VII. Autorización para exhibir comercialmente películas cinematográficas... VIII. Dirección y Administración de las estaciones radiodifusoras pertenecientes al ejecutivo... XIII. Diario Oficial de la Federación, XIV. Archivo General de la Nación y XV Talleres Gráficos de México.”

Como se puede ver, de este departamento bien podría decirse que hacia las veces de lo que ahora es una dependencia coordinadora de sector y tal vez hoy día podríamos aprender de la importancia de unificar las políticas de comunicación social en una sola dependencia para dar unidad y congruencia a los mensajes y posturas del gobierno federal. Por acuerdo presidencial este Departamento se transformó el 10 de julio de 1937 cambiando su nombre a Departamento de Prensa y Publicidad. En 1939, finalmente, el Departamento desaparecería pasando sus funciones a la Secretaría de Gobernación.

El 30 de junio de 1937 se decretó la creación del Departamento de Ferrocarriles Nacionales de México y del Departamento de Asistencia Social Infantil, el cual además de ocuparse de centralizar todo tipo de educación “urbana, semiurbana y rural de niños de hasta 6 años” y de proporcionar servicios sociales entre los destacaban los internados, casas del niño y casas de cuna, se encargaba de procurar sanidad pediátrica, desde el embarazo hasta higiene infantil. También por decreto presidencial el 1 de noviembre de 1937, la Secretaría de Guerra y Marina pasó a ser Secretaría de la Defensa Nacional

Como reflejo de la creciente importancia que el gobierno daba al desarrollo social el 31 de diciembre de 1937 es creada la Secretaría de Asistencia Pública que básicamente

significó una ampliación del anterior Departamento de Asistencia Infantil, cuyas políticas ahora estarían destinadas a la población en general. Destacan entre sus atribuciones:

“II. La prestación de servicios coordinados de asistencia pública en las entidades federativas, III. La creación de establecimientos de asistencia pública... hospitales, dispensarios, consultorios y establecimientos similares... los asilos, casas de ancianos, hospicios, dormitorios, comedores públicos... de readaptación y de terapia social...X Prevenir y atender la miseria y desocupación”²⁰³

El 30 de noviembre de 1939 se creó el Departamento Autónomo de Marina Nacional, desprendiendo de la Secretaría de la Defensa Nacional la facultad de atender los asuntos relacionados con la investigación naval y la defensa en los litorales. Como resultado de esta modificación, en diciembre, se ordena la reorganización la estructura de la Secretaría de la Defensa Nacional.

Un mes después, ya en las postrimerías de su gobierno, Lázaro Cárdenas publicó una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado el 30 de diciembre de 1939, en la cual, se mantienen sin cambios, las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública y Asistencia Pública, así como los Departamentos, de Trabajo, Agrario, de Salubridad Pública, de Marina, de Asuntos Indígenas y del Distrito Federal, mientras que desaparece el Departamento de Educación Física pasando sus funciones a la Secretaría de Educación Pública, y el Departamento Forestal, de Caza Pesca cuyas funciones pasan a la Secretaría de Marina. Estos cambios se entienden más bien como parte de una política de disminución del gasto público en administración, debido a las nuevas responsabilidades que el gobierno debía afrontar como resultado de la expropiación de la industria petrolera.

Principales cambios en la organización de las unidades de apoyo al ejecutivo.

Un interesante estudio de la Administración Pública mexicana, realizado en 1936, analiza las diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública menciona entre ellas a las oficinas de la Presidencia de la República describiendo también sus funciones:

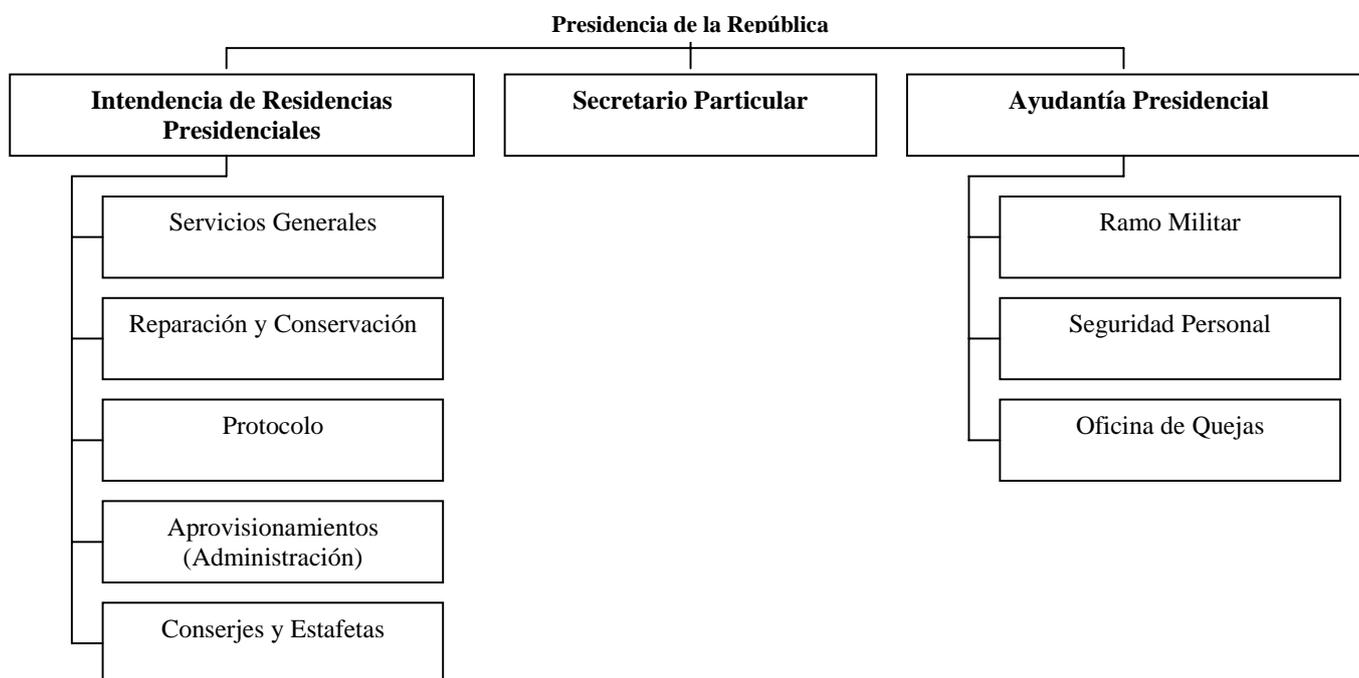
203 Diario Oficial 31 de diciembre de 1937

“Secretario Particular: El colaborador más inmediato al Presidente de la República es su secretario particular. Este funcionario presta al primer magistrado su más inteligente y esforzada cooperación en los múltiples y complejos asuntos de su incumbencia y aparte de su trabajo habitual tiene el deber de atender a los periodistas y a todas aquellas personas que el presidente no puede atender por falta de tiempo.”

Ayudantía Presidencial: Este es el cuerpo de colaboradores del Presidente que vela por su seguridad personal y que le sirve en algunas cuestiones relacionadas con el ramo militar. Como anexo a dicha ayudantía funciona una oficina de quejas en donde se atienden todas las que son dirigidas al Presidente, desde cualquier punto de la República. Como dato interesante, podemos citar el hecho de que se ha establecido por acuerdo del actual Presidente de la República una franquicia telegráfica que pueda aprovechar cualquier persona del país para hacer llegar al conocimiento del Primer mandatario de la Nación las quejas que tuviere que hacer en contra de las diversas autoridades de la República, con lo cual se trata de evitar las arbitrariedades que se pudieran cometer.

Intendencia de las Residencias Presidenciales: Son de su incumbencia las siguientes actividades principales: Suministrar y vigilar los servicios generales en las oficinas y residencias presidenciales y el tren presidencial (agua, luz, calefacción, teléfonos, aseo, vigilancia, etc.) Reparación y conservación de todos los bienes muebles e inmuebles que estén bajo la jurisdicción de la misma, incluyendo el tren presidencial. Aprovisionamiento de oficinas y residencias presidenciales. Aprovisionamiento del tren presidencial. Servicio de conserjes y estafetas en todas las oficinas de la Presidencia de la República. Protocolo.”²⁰⁴

A partir de esta descripción podemos conjeturar que un organigrama de las oficinas de la Presidencia durante el gobierno de Lázaro Cárdenas sería²⁰⁵ el siguiente:



204 Mijares Palencia José “El gobierno mexicano, su organización y funcionamiento” México 1936, Segunda edición 1976 en Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección general de Estudios Administrativos, Pág. 19.

205 En éste, como en los organigramas subsecuentes, cuando la elaboración es a partir de fuentes secundarias como en este caso la obra de Mijares Palencia, no es posible definir la jerarquía política o administrativa exacta de cada una de las unidades mencionadas, sino solo se da una aproximación que gráficamente muestre la organización básica de las unidades.

Gobierno de Manuel Ávila Camacho (1940-1946)

Cambios en la Administración Pública.

Uno de los primeros actos del nuevo gobierno fue crear, el 31 de diciembre de 1940, la Secretaría del Trabajo y Previsión social como un mecanismo que permitiría al gobierno afianzar su control sobre los asuntos laborales, como respuesta a la enorme fuerza que había adquirido la CTM durante el sexenio anterior y en previsión de las nuevas políticas tanto laboral como agraria que el gobierno planeaba implementar.²⁰⁶ En este decreto también eleva a Secretaría de Marina el antiguo Departamento de Marina Nacional, esto se debió a la mayor importancia que cobraba la marina de guerra por el contexto de la segunda guerra mundial, quizá también debido al contexto económico ocasionado por la guerra.

En cuanto a las dependencias de la Administración Pública no se consideró prudente realizar mayores reformas. “Los grandes cambios en la Administración Pública tuvieron lugar en la última parte de los treinta, por ello el sector central público no sufrió mayores alteraciones en la administración de Ávila Camacho”²⁰⁷

El 7 de septiembre de 1943 se creó por medio de un acuerdo interno, -es decir, que no fue publicado en el Diario Oficial- la Comisión InterSecretaríal Permanente para el Mejoramiento de la Organización de la Administración Pública integrada por los subsecretarios de todas las dependencias de la Administración Pública con el fin de:

“Formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer mas expeditos los tramites con menor costo para el erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos”²⁰⁸

Finalmente el 18 de octubre de 1943, la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad se fusionaron en la creación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, buscando obtener dividendos políticos al “garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo, directo apoyo de la capitalización, manipulación de las masas

206 “Ávila Camacho habría de concentrar su atención desde el momento en el que se puso la banda presidencial en los aspectos mas conflictivos que le heredaba el gobierno anterior: la cuestión agraria, las relaciones entre el capital y el trabajo, y el tema de la educación socialista. En los tres, el nuevo presidente habría de desarrollar una estrategia orientada a limar asperezas y aristas que el consideraba dañinas en virtud del objetivo esencial que se había propuesto alcanzar.” Medina Peña Luis “Del Cardenismo al AvilaCamachismo” México 1996, COLMEX Pág. 230 en colección Historia de la Revolución Mexicana tomo 24 COLOMEX

207 Fernández Santillán José, op. cit. Pág. 54

208 Esta comisión se creó bajo un acuerdo presidencial no publicado en el D.O.F. 7 de septiembre de 1943 Carrillo Castro Alejandro op. cit. Pág. 81

trabajadoras...”²⁰⁹ Sin embargo en realidad al privilegiar la salud –que innegablemente era una necesidad social urgente- quedaría relegada la política de atención social prácticamente hasta la creación del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Principales cambios en la organización de las unidades de apoyo al ejecutivo.

Con el nuevo gobierno, se cambió por primera vez el nombre de la Secretaría Particular por el de Secretaría de la Presidencia, también se creó la Oficina administrativa²¹⁰ -antecedente de la actual Dirección General de Administración- para manejar el presupuesto de la Presidencia.

Desapareció la oficina de quejas, -misma que, como parte de la ayudantía presidencial había creado el presidente Cárdenas- y en 1942 se disolvió el Consejo Económico Nacional creado el 31 de julio de 1933 y en su lugar se creó la Comisión de Planificación Económica el 31 de diciembre de 1940, que desaparecería en 1944.

El 12 de enero de 1942 la hasta entonces llamada Ayudantía Presidencial se transformó en Estado Mayor Presidencial como resultado de la reforma a la Ley Orgánica del Ejército y Armada Nacionales que databa del 15 de marzo de 1926, reforma que iría acompañada de la expedición de un reglamento el 15 de abril del mismo año. Este nuevo Estado Mayor estaba lejos de solo el cambio de nombre de la histórica guardia y ayudantía presidencial, sino que ahora realmente se estaba creando un Estado Mayor o Comando Supremo con motivo del Estado de guerra que imperaba, las facultades que el decreto daba al Estado Mayor eran “preparar en los órdenes militar, económico, legal y moral la organización total del país para el tiempo de guerra” asimismo los estados mayores de las Secretarías de la Defensa nacional y de Marina estarían subordinados a este Estado Mayor.

Para reforzar el control y autoridad del Gobierno Federal, al día siguiente, el 13 de enero de 1942 se publicó en el Diario Oficial la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal, ordenamiento que daba fuerza y autoridad de sobra a la Policía Judicial para imponer el orden en el país, incluso vulnerando las garantías individuales constitucionales.

Por ejemplo en el artículo 2 señalaba: “las autoridades o particulares que tengan conocimiento de una infracción penal tienen obligación de hacerla saber inmediatamente...” aquí se ven claramente los fundamentos que serían utilizados para

209 Ibid.

210 INAP “Manual de Organización del la Administración Pública Centralizada” México, 1999 INAP-LIMUSA Pág. 29

perseguir el histórico delito de “disolución social” a su vez los artículos 10, 11 y 19 consignaban: “El procurador general cuidará discrecionalmente de que los agentes del ministerio público federal solo sean removidos de sus cargos por ascenso, ineptitud, mala conducta o por alguna causa de responsabilidad”, “El Procurador General está facultado para cambiar discrecionalmente de adscripción a todo el personal de la institución” y en el artículo 19 se presentaba como una facultad del procurador “encomendar a los agentes del ministerio público federal, independientemente de sus atribuciones, el estudio y dictamen de los asuntos que así estime convenientes”.

El artículo 51 prácticamente daba fuero a los agentes del ministerio público e imponía cárcel como equivalente a una pena administrativa sin ser Código Penal y en caso de que alguna denuncia sobre un agente procediera ante un juez lo reducía a este último a limosnero de la venia del poderoso Procurador General:

“Artículo 51. Cuando los agentes del ministerio público federal fueren acusados de algún delito, no serán detenidos por autoridad alguna sino hasta que el juez que conozca del asunto respectivo pida, al Procurador General de la República que los ponga a su disposición, y este funcionario lo resuelva así... al funcionario o empleado que efectuó una detención en contra de los dispuesto en este artículo se le impondrá prisión de tres a seis meses y destitución del cargo o empleo”²¹¹

El 23 de enero de 1942 se constituyó el Consejo Supremo de la Defensa Nacional para resolver los problemas ocasionados por la guerra, y como complemento a la Comisión de Planificación, el 18 de marzo de 1942, se creó la Junta Económica de Emergencia como unidad presidencial de consulta y coordinación para controlar la producción de bienes y servicios durante la guerra. Por si esto no bastara, el 9 de julio de 1942, se publicó el decreto de creación de la Comisión Federal de Planificación Económica, cuya función principal era: “ser un órgano consultivo de la Secretaría de Economía Nacional en la planificación y coordinación de la economía nacional en el estudio de problemas concretos originados por la guerra y de programas para la movilización económica”²¹² Esta comisión se desintegraría en 1944.

El 15 de abril de 1942, para enfrentar las condiciones impuestas por la Segunda Guerra Mundial, se expidió un nuevo reglamento interior del Estado Mayor Presidencial, el cual hacía que la seguridad y defensa total del país dependieran de la coordinación general de este organismo; y como ya se mencionó, incluso los estados mayores de las

211 México, Diario Oficial de la Federación 13 de enero de 1942 Pág. 6.

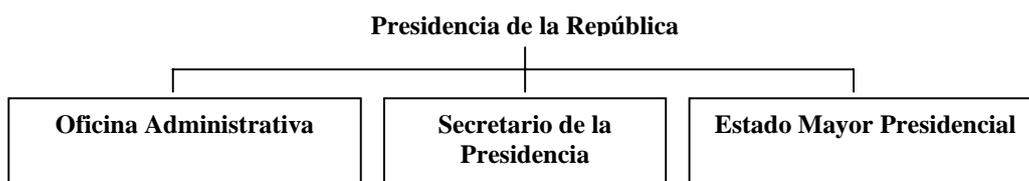
212 México, S.P.P. op. cit. Pág. 33

Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, quedaron subordinados al Estado Mayor Presidencial, fungiendo éste como una jefatura de Estado Mayor Conjunto.

En junio de 1943 se integró la Comisión Federal de Fomento Industrial para contrarrestar el cada vez más claro proceso de desaceleración económica mundial, particularmente el descenso en las exportaciones de manufacturas hacia Estados Unidos, y el 16 de Febrero de 1944 se creó la Comisión Nacional de Estudio de los Problemas de México en la Posguerra, con el propósito de “adelantarse a la situación económica que se originaría al término de la guerra”

Debido a las circunstancias especiales que trajo consigo la segunda guerra mundial, hubo necesidad de detonar políticas de corto aliento, pero de gran impacto, especialmente en la producción de bienes y servicios, que era el principal reflejo de la situación bélica, - recordemos que México no sufrió ataques directos en su territorio por parte de las potencias del eje- estas políticas contrario a la tradición mexicana de crear unidades administrativas (especialmente empresas paraestatales) conforme emergen necesidades, fueron coordinadas por medio de unidades de la Presidencia, ya como comisiones o consejos, tuvieron especial auge en este gobierno, de acuerdo con la función de atención de necesidades específicas o políticas de interés presidencial.

Finalmente en 1944, como se señaló arriba, con Ávila Camacho el nombre de Secretaría Particular cambió a Secretaría de la Presidencia, acción que se convertiría en antecedente y argumento del presidente López Mateos para crear la Secretaría de la Presidencia. Las unidades presidenciales, se mantuvieron con su estructura básica:



Gobierno de Miguel Alemán (1946-1952)

Principales cambios en la organización de la Administración Pública.

Al inicio del régimen, el 13 de diciembre de 1946 y luego el 21 de diciembre (“por algunos errores de que adoleció la anterior”) se publicó una nueva Ley de Secretarías y

Departamentos de Estado que contemplaba la Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Economía, con un cambio de nombre de la antigua Secretaría de Agricultura y Fomento se creó la Secretaría de Agricultura y Ganadería, Secretaría de Comunicaciones y Obras públicas. Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salubridad y Asistencia, Secretaría de Marina, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, y desaparecieron el Departamento de Asuntos Indígenas, mientras que permanecen el Departamento Agrario y el Departamento del Distrito Federal.

Destacó como innovación, la Secretaría de Recursos Hidráulicos para darle cauce a la política de desarrollo de zonas destinadas a la agricultura de exportación -generalmente bajo el régimen de pequeños propietarios- así como una paulatina especialización de las dependencias de la Administración Pública.

El cambio de mayor envergadura lo constituyó sin duda, la nueva Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (SBNIA) que puede considerarse después de los primeros departamentos de contraloría, presupuesto y aprovisionamientos de la década de 1920, como la iniciadora de las dependencias globalizadoras o de control general en la Administración Pública. Como una parte de sus funciones la nueva Ley señalaba: “realizar estudios y sugerir las medidas tendientes al mejoramiento de la Administración Pública”

La redacción²¹³ de esta facultad me parece un tanto fuera de lugar puesto que los ministerios en si, sirven como unidades de consulta del presidente en las reuniones de gabinete o en las comisiones intersecretaríales, por lo que mencionar esta función de “sugerencia”, no es sino un síntoma, por un lado, de la obvia necesidad de asesoría especializada para el Presidente y por el otro, de las lagunas legales y administrativas que existían en torno a la forma en la que el Presidente debía allegarse la ayuda de tipo staff.

Dentro de esta Secretaría se creó la Dirección de Organización Administrativa antecedente de las instituciones posteriores como la Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia, la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y la actual Secretaría de la Función Pública.

213 Resulta interesante que esta misma función casi al pie de la letra fue consignada como el objeto central de la Coordinación General de Estudios Administrativos creada con López Portillo en 1977

Cabe destacar también que fue ésta Secretaría semillero de algunos de los primeros estudiosos modernos en México en materia de Administración Pública, los cuales, aunque en su mayoría eran abogados de profesión, comenzaron a considerar cada vez más claramente a la administración como un campo propio de estudio y serían además fundadores en la década de 1950 del Instituto Nacional de Administración Pública, siendo el caso más ejemplar el del Lic. Gabino Fraga.

Con esta Dependencia, por primera vez, además de la Secretaría de Hacienda una Secretaría de Estado estaba encargada de funciones de carácter normativo y de vigilancia hacia el resto de la Administración Pública, no teniendo funciones directamente ejecutivas puesto que enfocaba su ejercicio hacia la propia Administración Pública, era pues una dependencia globalizadora.

El 16 de abril de 1947 se creó el Departamento de Industria Militar como una entidad dependiente directamente del Presidente de la República. Lo peculiar e interesante de éste hecho es que el nuevo Departamento nunca fue incluido en las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado posteriores, operando de esta manera teniendo como único sustento el decreto presidencial que lo creó, hasta su desaparición, que no fue ni siquiera con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 21 de Diciembre de 1976 sino el 15 de Septiembre de 1977 por medio de otro decreto presidencial.

Principales cambios en la organización de las unidades de apoyo al ejecutivo.

El 23 de junio de 1947 se constituyó la Comisión Nacional de Inversiones, orientada a controlar las inversiones extranjeras, y en 1947 se creó la Comisión Nacional del Maíz como una unidad dependiente directamente de la Presidencia de la República que se encargaría de trabajar con la Fundación Rockefeller en proyectos de financiamiento agrícola.

En 1947 se creó la Dirección Federal de Seguridad (DFS)²¹⁴ como un órgano dependiente de la Presidencia de la República. La DFS estaba encargada de vigilar, analizar e informar sobre asuntos relacionados con la seguridad de la nación. Existiendo al mismo tiempo la DIPS dentro de la Secretaría de Gobernación. La DFS permaneció como una

214 En el caso de las unidades adscritas directamente al presidente de la república era frecuente que algunas de ellas fueran acuerdos internos no publicados en el Diario Oficial y que no aparecieran en directorios oficiales o manuales de organización, esta unidad es uno de esos casos. La información corresponde a la semblanza histórica que presenta el CISEN en su página www.cisen.gob.mx

entidad presidencial hasta 1985 cuando se integró el Centro de Investigación y Seguridad Nacional, aunque otra opinión²¹⁵ asegura que solo existió como unidad presidencial durante el sexenio de Miguel Alemán.

Por otra parte, la recién creada Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa de inmediato trabajó para crear el primer directorio del gobierno federal mismo que, por fin listo para 1947, en lo que se refiere a las unidades presidenciales, menciona tres unidades; la Secretaría Particular de la Presidencia, El Estado Mayor Presidencial, y a las Comisiones InterSecretaríales. Respecto a la Secretaría Particular menciona que a fines de 1944 se la había nombrado Secretaría de la Presidencia, pero que la nueva administración (de Miguel Alemán) regresó a su nombre de Secretaría Particular, sus funciones eran:

“La Secretaría Particular de la Presidencia auxilia al Sr. Presidente en todos los asuntos y servicios que se estimen pertinentes y tramita todas sus órdenes. Además tiene que darle cuenta de todas las peticiones verbales y escritas que formulen los ciudadanos, así como de los asuntos que por razón oficial traten los Secretarios de Estado con la Secretaría Particular y tramitar las audiencias con el Sr. Presidente”²¹⁶

Menciona que se encuentra integrada por las siguientes unidades cuyas funciones específicas también se anotan en el directorio:

- **Secretaría:** Tanto el Secretario como el Oficial Mayor tienen las funciones que el Sr. Presidente o las mismas necesidades les impongan en un momento dado. El Oficial Mayor tiene entre otras la parte administrativa de la Secretaría Particular. Tanto el
- **Oficial Mayor:** Secretario como el Oficial Mayor tienen su secretario que los auxilia en sus labores.
- **Oficina administrativa:** Controla el personal y maneja el presupuesto.
- **Oficina de Correspondencia:** Elabora en forma apropiada todo trabajo de correspondencia.
- **Oficina de Prensa:** Hace diariamente un resumen de todas las noticias, especialmente aquellas que puedan interesar al Sr. Presidente o a los funcionarios de la Secretaría Particular y hace llegar este resumen al lugar donde se encuentren, usando para este objeto el conducto que estimen más conveniente (avión, telégrafo, teléfono, radio, etc.) para que en las primeras horas del día tanto el Sr. Presidente como los funcionarios de la Secretaría Particular se enteren de las noticias del día.
- **Oficina de Información Interior:** Se encarga de informar a los ciudadanos mexicanos por conducto de la prensa, de las actividades y hechos que lleva a cabo el Sr. Presidente y los funcionarios de la Secretaría Particular.
- **Oficina de Información Exterior:** Tiene las mismas funciones que la oficina de información interior con la diferencia de que esta proporciona la información al exterior.
- **Oficina de Acuerdos Presidenciales:** Hace el estudio y da forma a los acuerdos presidenciales, además de controlar el cumplimiento de estos.

215 “No se conoce la fecha exacta de creación de la DFS o el decreto que le dio vida... el primer documento oficial que menciona a la DFS es de marzo de 1947 y en el se confirma que dependía directamente de la Presidencia de la República... Cuando Adolfo Ruiz Cortínez llegó a Los Pinos pensó seriamente en acabar con la corporación, finalmente decidió preservarla pero la envió a la Secretaría de Gobernación donde permanecería hasta su desaparición en 1985” Aguayo Quezada Sergio “La Charola, una historia de los servicios de inteligencia en México” México, editorial Grijalbo 2001. Pág. 62

216 México, Secretaría de Bienes nacionales e Inspección Administrativa, “Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos” México, 1947 Pág. 66.

- **Oficina de Telégrafos, Teléfonos y Radiocomunicaciones:** Presta todos los servicios de su competencia que se soliciten por la Presidencia o la Secretaría Particular.
- **Oficina Consultiva:** Es un órgano técnico de consulta de la Presidencia y la Secretaría Particular.
- **Intendencia de Residencias Presidenciales:** Controla el personal de servicio. Cuidado de la conservación de los edificios. Además se encarga de preparar y acondicionar lo necesario para que se puedan llevar a cabo los actos en los que intervenga la Presidencia, tales como recepciones, banquetes, etc.
- **Oficialía de Partes, Extractos de Correspondencia y Traducciones:** Recibe, despacha y controla toda la correspondencia de la Presidencia y de la Secretaría Particular. Extractos de correspondencia y traducciones hace los extractos y traducciones que se le encomienden.
- **Oficina de Archivo:** Se encarga esta oficina de clasificar y archivar toda clase de correspondencia que reciba o despache la Presidencia y la Secretaría Particular; y proporciona informes que se soliciten sobre antecedentes, hechos o datos de importancia.
- **Servicio Médico:** Da la atención médica y servicio de medicinas que solicite el personal civil de la Presidencia y la Secretaría Particular.
- **Comisiones InterSecretaríales:** Las comisiones interSecretaríales se constituyen por acuerdo presidencial teniendo en cada caso tareas y funciones específicas.
- **Secretaría Privada:** Además de Secretaría Particular la Presidencia tiene un órgano auxiliar denominado Secretaría Privada que depende directamente del presidente y atiende los asuntos que le encomiende la Presidencia o aquellos que la Secretaría Particular considere que tienen un carácter privado.
- **Estado Mayor Presidencial:** Cuida de la persona del Sr. Presidente, mantiene el orden en los actos a que asista, atiende a las peticiones que les solicite y se encarga además de coordinar el Alto Mando y la Secretaría de la Defensa nacional y las de Marina y Educación Pública.

Cabe destacar que dentro de la descripción de las áreas del Estado Mayor se presenta una sección llamada “*Servicio Especial de Investigaciones*” cuya función era:

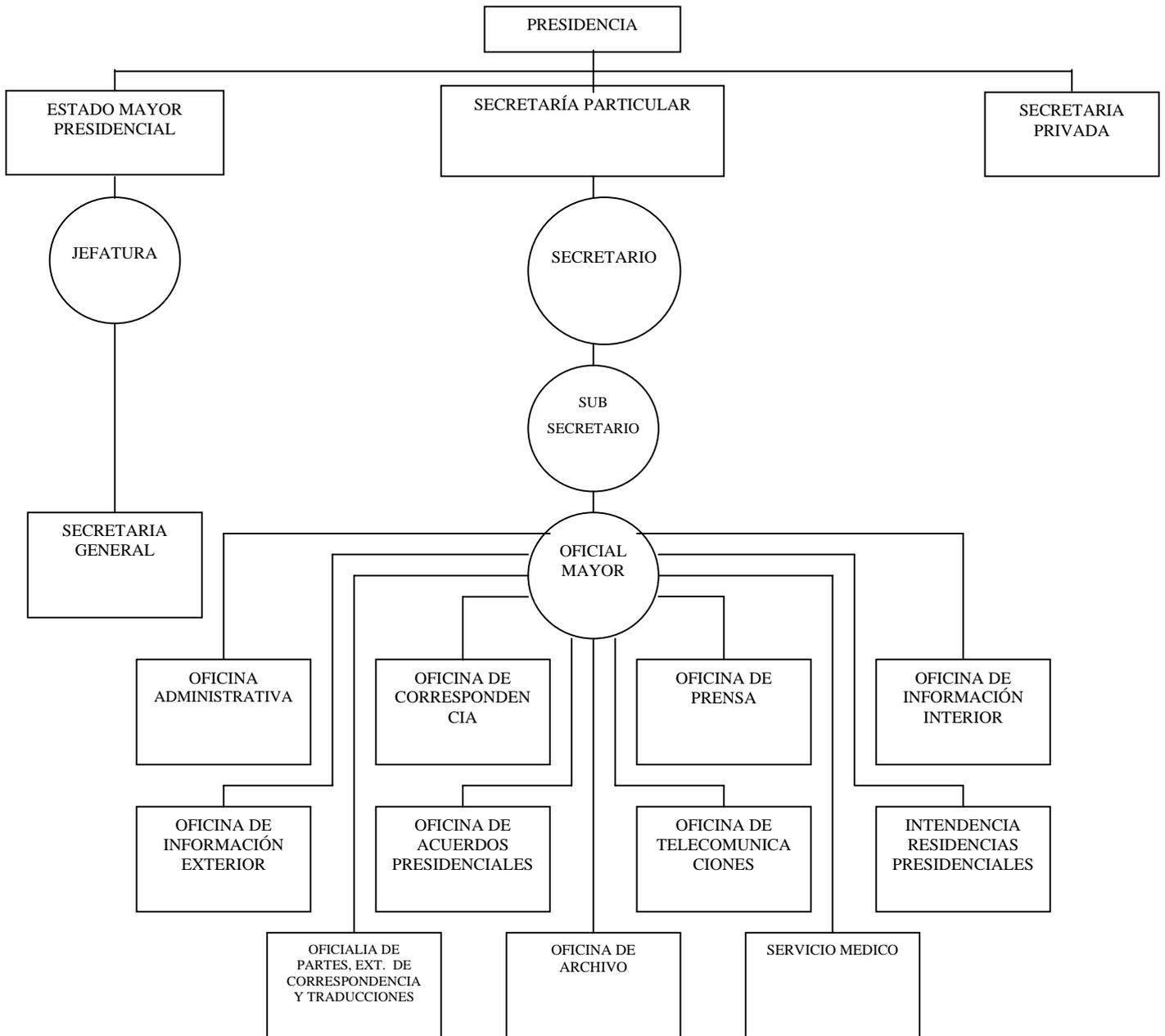
“se encarga de las actividades o hechos relacionados con espionaje, sabotaje, disolución social y otros que tengan repercusiones contrarias a la política nacional, así como del control de partidos políticos, agrupaciones similares y centrales obreras. Además supervisa la ejecución de medidas para la seguridad personal del primer magistrado”²¹⁷

En el Directorio del Gobierno Federal correspondiente a 1948, los únicos cambios que se presentan son el mayor detalle en el nombre de los funcionarios, puesto que ahora también se presenta el nombre de los secretarios particulares del Secretario particular de la Presidencia y del Oficial Mayor. En el directorio correspondiente a 1949 se presentan varios cambios de importancia; la oficina de Telégrafos, Teléfonos y Radiocomunicaciones cambia de nombre a Oficina de Telecomunicaciones, Desaparece la Oficina Consultiva; y lo más importante se presenta el primer organigrama oficial de las oficinas de la Presidencia de la República que se muestra a continuación²¹⁸:

217 México, Secretaría de Bienes nacionales e Inspección Administrativa, “Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos” México, 1949 Pág. 74.

218 México, op. cit. Pág. 75 Sobre este organigrama debe mencionarse su heterodoxia al combinar formas rectangulares con círculos y las poco claras líneas de mando, no se menciona ni al entonces existente Consejo de Ministros ni al Consejo de Salubridad General, asimismo se excluyen a las variadas comisiones intersecretaríales que en el documento se consideran como parte de las dependencias de la Presidencia..

OFICINAS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
 CUADRO ESQUEMATICO DE ORGANIZACIÓN
 1949



Durante ese Gobierno, las políticas estuvieron enfocadas a la reestructuración de la producción nacional dando prioridad a las inversiones en obras públicas, principalmente en vías de comunicación e inversiones en industrias manufactureras, ya fueran privadas o s paraestatales. En ese tenor, a pesar de que el gobierno de Miguel Alemán consideraba que “el desarrollo económico general es campo primordialmente de la iniciativa privada”²¹⁹ en la realidad económica mexicana se había construido un proyecto de desarrollo económico basado fundamentalmente en la industrialización, que había alcanzado cierto auge durante la segunda guerra mundial, proyecto (que había significado una gran inversión) que no iba a abandonarse al final de ésta.

En éste sentido el 30 de diciembre de 1947, se expidió la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que añadía facultades de control y vigilancia a las Secretarías de Hacienda y de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Esta ley fundamentalmente propició que dentro de la Secretaría de Hacienda se formara la Comisión Nacional de Inversiones.

Asimismo el proyecto económico de libre comercio impulsado por Estados Unidos al final de la guerra, iba a ser rechazado por México, ya que implicaba: “la destrucción de toda la infraestructura industrial que se estableció antes y durante la segunda guerra mundial, y el regreso a su función de proveedor de materias primas”²²⁰.

Por lo anterior una de las primeras acciones del gobierno alemanista fue que, de acuerdo con en el artículo 15 de la ley arriba mencionada que facultaba a la Secretaría de Hacienda para crear un organismo encargado de vigilar y coordinar la operación de los organismos descentralizados, se creó la Comisión Nacional de Inversiones el 31 de Enero de 1948²²¹

En forma paralela, el 27 de Enero de 1948 se crea un Comité de Inversiones que estaría orientado fundamentalmente a regular la inversión privada y las inversiones extranjeras. La opinión general es que esta comisión fracasó o bien no cumplió con sus

219 Alemán Miguel 1945 “Programa de Gobierno” Pág. 16

220 Martínez Maria Antonia “El modelo económico de la presidencia de Miguel Alemán” en Fowler Will coordinador Presidentes Mexicanos Tomo II (1911-2000) México, INEHRM 2004 Pág. 355.

221 Esta comisión sirve de ejemplo de que en ocasiones estas comisiones presidenciales eran simultáneamente dependientes funcionalmente de la Presidencia pero administrativamente estaban integradas a una secretaría de estado.

objetivos, por lo que en 1949 desapareció junto con la Comisión Nacional de Inversiones²²²
Por ultimo en el sexenio se crea la Comisión Nacional de Precios en enero de 1951.

Gobierno de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)

Principales cambios en la organización de la Administración Pública.

El gobierno de Ruiz Cortines es calificado, por muchos, como un gobierno gris o mediocre, sin embargo el término que me parece más adecuado, es el de un gobierno de estabilidad²²³, ya que aunque no se presentan cambios de gran envergadura en la estructura de la Administración Pública central, ni en la paraestatal, la consolidación de las instituciones de la Administración Pública continuó por medio de reestructuraciones internas y con la creación de algunas entidades paraestatales, mas que para innovar para dar mantenimiento al aparato político administrativo del régimen; “manteniendo una paz institucional que creaba las condiciones necesarias para la generación de inversiones y empleos”,²²⁴

Por ejemplo se reestructuró la Secretaría de la Defensa Nacional, y el Ministerio Público de la Federación, asimismo se promulgaron la Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación, y la Ley de Estímulos y Recompensas para Funcionarios y Empleados de la Federación.

En el ámbito paraestatal se crearon por ejemplo la Procuraduría Agraria la Comisión Nacional de Energía Nuclear, el Complejo Industrial de Ciudad Shagún, Hidalgo, y la Compañía exportadora e Importadora (CEIMSA) antecedente de CONASUPO, se inició la construcción del Centro Médico, el Instituto Nacional de la Juventud, y el Instituto Nacional de Bellas Artes²²⁵

Principales cambios en la organización de las unidades de apoyo al ejecutivo.

222 Cfr. Santillán op. cit. y Sánchez González op. cit.

223 Incluso Enrique Cárdenas califica con base en sus políticas económica al gobierno de Ruiz Cortines como el gobierno de “crecimiento económico sano” Cárdenas Enrique “La política Económica en México 1950-1994” México, 2003 F.C.E.

224 Flores Caballero Romeo “Administración y Política en la Historia de México” México 1988 FCE-INAP Pág. 235.

225 Flores Caballero op. cit. Pág. 238.

Al inicio del gobierno, en 1952, las oficinas de la Presidencia estaban encabezadas por un Secretario de la Presidencia y dentro de esta, la oficina administrativa pasa a ser la Dirección General, y desaparecen las oficinas de Información Exterior y la de Información Interior de manera que ahora sus unidades eran: una Secretaría Particular, una SubSecretaría, la Dirección General de Administración y el Estado Mayor Presidencial

Después del auge temporal de la guerra y de las políticas casi de emergencia de la posguerra, el gobierno de Ruiz Cortínez continuó con la política de industrialización y para ello debía mantener un delicado control de las empresas paraestatales y las inversiones públicas, por ello el 27 de junio de 1953 se publicó el acuerdo presidencial que ordenaba a las secretarías de Estado, departamento del DF, organismos descentralizados y empresas de participación estatal proporcionaran su programa de inversiones relativo al sexenio 53-58 a la Secretaría de Hacienda, para que en conjunto con la Secretaría de Economía Nacional sometieran a aprobación del ejecutivo el programa de inversiones.

Para dar efecto a la disposición anterior el 9 de febrero de 1954, se creó de nueva cuenta, un Comité de Inversiones como una comisión intersecretaríal. Como complemento a lo anterior y con un gran parecido al antiguo Consejo Nacional de Economía, el 12 de junio de 1954, se estableció el Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional como una unidad de consulta del Ejecutivo Federal.

Pronto hubo la necesidad de transformar al Comité de Inversiones, por lo que el 29 de Octubre de 1954, se revivió la Comisión Nacional de Inversiones pero no como dependiente de una o varias secretarías, sino como parte de la Presidencia de la República²²⁶.

En los considerandos -raros en esta clase de decretos- se expone que “es necesario buscar una adecuada coordinación a efecto de que cada obra por realizarse obedezca a las más estrictas necesidades económicas... se requiere un programa coordinado de inversiones públicas en el que pueda fijarse la jerarquización de cada proyecto u obra desde el punto de vista de su mayor beneficio...”²²⁷.

En las facultades de la Comisión se estableció que debía presentar al presidente un programa coordinado de inversiones públicas y además, que todas las inversiones que

226 Este tipo de cambios en los que una oficina o entidad es traspasada a la Presidencia será un usual movimiento que refleja la creciente importancia y por ende necesidad de atender ciertas políticas o bien el aumento de la importancia que la política cobra para el Presidente.

227 México, D.O.F. 29 de octubre de 1954 Pág. 3

proyectaran las dependencias y entidades de la Administración Pública tenían que ser consideradas previamente por dicha Comisión de Inversiones, y para que Hacienda autorizara el presupuesto a dichas inversiones u obras debía ir anexa la autorización y opinión de la misma.

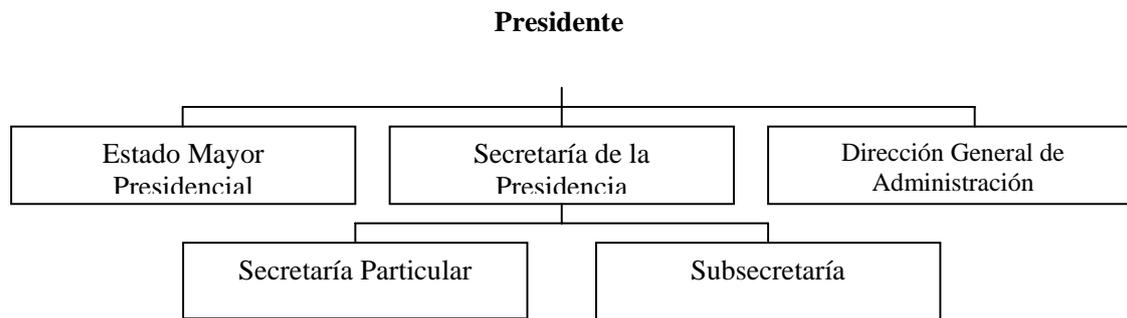
La Comisión se integraba por un director y cuatro miembros designados por el mismo. Como se aprecia en el decreto de creación, las funciones de la Comisión pueden dividirse en dos grandes ramas; Planeación de proyectos, programas y obras públicas (inversiones) por un lado y autorización del gasto público y se infiere que cierta vigilancia del mismo por el otro.

Estas atribuciones tan amplias, me llevan a la conclusión de que en la comisión se centralizó una enorme poder político y una gran capacidad de decisión que sobrepasaba la de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública, -incluida Hacienda- muy probablemente estas cuatro personas debieron haber alcanzado una posición sin parangón dentro del gobierno. Un comentario interesante en ese sentido es el siguiente;

“ninguna dependencia podía invertir sin la previa anuencia de la Comisión que por supuesto tenía que contar con el visto bueno del presidente. Al situar la Comisión al lado del jefe del ejecutivo este contó con un poderoso instrumento de control administrativo y político sobre la Administración Pública. Ya no era posible depender de la decisión unipersonal, tenía que contarse ahora con el auxilio de especialistas y técnicos que apoyaran y dieran forma al mandato presidencial. Era en última instancia la lucha entre la dispersión y la centralización burocrática. La fuerza principal de la Comisión residió en su ubicación años después en 1958 la labor desarrollada dio lugar a la creación de la Secretaría de la Presidencia, que también se ubicó dentro de los esfuerzos por organizara una acción formal”²²⁸

En diciembre de 1956 se creó la Comisión para la Protección del Comercio Exterior y poco después, ya en las postrimerías del periodo de gobierno, en 1957, se agregó a la Presidencia de la República un comité económico, un comité administrativo y un área de estadística. También en 1957 se creó el Consejo de Fomento y Coordinación de la Producción Nacional como unidad adscrita a la Presidencia de la República. A continuación se presenta la estructuración orgánica de la Presidencia durante ese sexenio:

228 Fernández Santillán José “Política y Administración Pública en México” México, UAM-Atzacapatzalco 1989 Pág. 74.



2.5 La Administración Pública y las principales unidades de apoyo al Presidente. (1958-1976) De la Secretaría de la Presidencia a la Presidencia de la República.

Creación y papel de la Secretaría de la Presidencia.

El Presidente López Mateos recibió un país en pleno proceso de expansión capitalista, que necesitaba de un ejecutivo activo y fuerte para conducirse y controlar los problemas inherentes a éste, mismos que poco a poco se hacían más evidentes²²⁹. La Administración Pública central tenía una clara intervención en la vida nacional que, además se complementaba con las empresas públicas, que intervenían directamente y ayudaban a regular ciertas actividades económicas, para fomentar ciertos segmentos y para generar insumos para otras industrias manufactureras y de procesamiento de materias primas²³⁰.

En ese sentido, la Administración Pública de manera concomitante a su creciente tamaño de personal, presupuesto, organizaciones, leyes y políticas era más compleja en su operación y manejo, por lo cual fue necesario que se modificaran de nueva cuenta las instituciones encargadas de su control, particularmente las de apoyo directo al ejecutivo, (staff presidencial) unidades de apoyo que para entonces ya habían asumido una gran importancia política y administrativa que era necesario institucionalizar.

229 Una buen resumen de estas condiciones es la siguiente; La huelga ferrocarrilera contra el charrismo y los sindicatos blancos desde 1948 se había de nueva cuenta usado la represión contra movimientos sociales como en el caso de la represión a los mineros de Nueva Rosita. Quedó demostrada la debilidad de la economía mexicana frente al exterior durante la guerra de Corea, cuando descendieron las exportaciones mexicanas de bienes de consumo aunado al descenso de los precios de la materia prima.

230 Una buena explicación de los orígenes estructurales y las funciones de los diferentes tipos de empresas públicas en la trayectoria económica de México se encuentra en; Alonso Jorge y Asis Alberto "El nuevo estado Mexicano" Tomo II México 1998 Universidad de Guadalajara-Editorial Nueva Imagen-CIESAS Pág. 204.

De esta manera, el 10 de diciembre de 1958, el presidente López Mateos envió a la Cámara de Senadores, por medio de la Secretaría de Gobernación, la iniciativa de ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en la exposición de motivos señala:

“En el proyecto que se envía se establecen algunos cambios respecto del conjunto de Secretarías que integran la organización administrativas del Gobierno federal. Los más importantes son los siguientes: Se crea la Secretaría del Patrimonio Nacional, la Secretaría de la Presidencia, y el Departamento de Turismo, la actual Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas se divide en dos denominadas: Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Secretaría de Obras Públicas; por último se cambia el nombre del Departamento Agrario por Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y se restituye en sus términos correctos el de Secretaría de Industria y Comercio a la que la ley vigente llama Secretaría de Economía Nacional.

La nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado conformó el 23 de diciembre de 1958 a las siguientes dependencias: Secretaría de la Presidencia, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Gobernación, Secretaría de la Defensa Nacional, y en innovaciones encontramos que en lugar de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se creó la Secretaría de Patrimonio Nacional; la Secretaría de Economía pasa a ser Secretaría de Industria y Comercio y la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas se transformo en Secretaría de Comunicaciones y Transportes, este último cambio también es de importancia ya que traspasó la responsabilidad de la planeación de las obras públicas a todas las dependencias de la Administración Pública con la coordinación de la Secretaría de la Presidencia y la vigilancia de Secretaría de Patrimonio Nacional y la Secretaría de Hacienda, evidenciando la necesidad de especialización en funciones “globalizadoras”

Destaca la creación de la Secretaría de Patrimonio Nacional que sustituye a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, a esta nueva dependencia se facultaba para intervenir en adquisiciones e inspección de contratos y obras públicas, debe señalarse que para esta fecha ya existían 250 entidades paraestatales. Ahora la Secretaría de Patrimonio Nacional ejercería el manejo de la propiedad nacional y el control de las empresas paraestatales. La labor de vigilancia sería trasladada a la nueva Secretaría de la Presidencia.

Estas dos nuevas instituciones junto con la Secretaría de Hacienda ejercerían el control administrativo de las dependencias y entidades de la Administración Pública integrando el llamado “triángulo de la eficiencia”.

De estos cambios, el de mayor envergadura en la Administración Pública, lo constituye, sin duda, la creación de la Secretaría de la Presidencia, dependencia *sui generis* en la historia de la Administración Pública mexicana que, de acuerdo a la exposición de motivos en la iniciativa, básicamente daba el rango de Secretaría de Estado a la oficina del mismo nombre que, desde años atrás, funcionaba en el interior de Los Pinos.

En lo tocante a la creación de la Secretaría de la Presidencia, la exposición de motivos de la iniciativa argumentaba:

“La Secretaría de la Presidencia ha venido operando con ese nombre sin estar comprendida dentro de las dependencias del ejecutivo, que establece la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado vigente; esta omisión se subsana con el proyecto, concibiéndola como una secretaría de *planeación, coordinación y vigilancia* pero no propiamente de ejecución; ella atenderá la *programación* de las actividades generales o determinadas del gobierno federal, que serán ejecutadas por las demás secretarías, ampliándose de este modo el radio de proyección que debe emanar de la Presidencia de la República. En suma el proyecto que se inicia tiende a mejorar y a hacer mas *eficiente* la organización del Poder Ejecutivo Federal, de acuerdo con la variedad de actividades a que el desarrollo del país obliga a la Administración Pública”

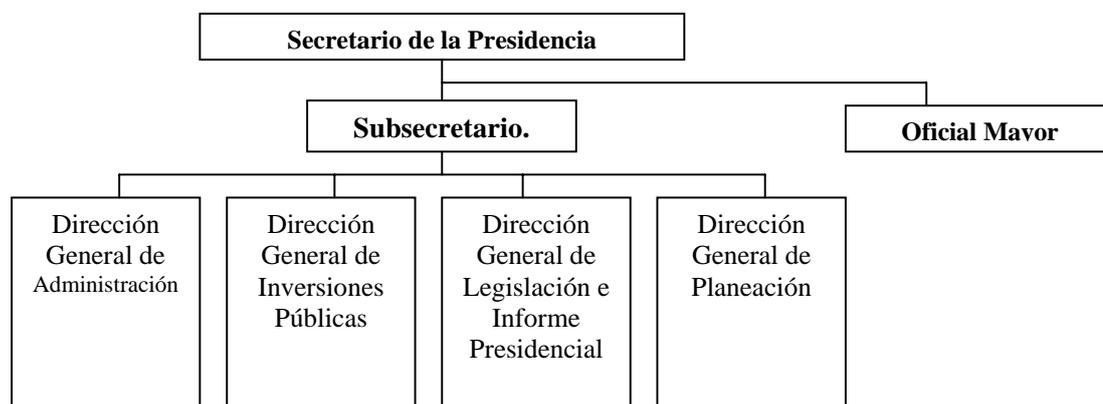
Es interesante este fragmento relativo a la exposición de motivos de la iniciativa turnada al Senado de la República, por ser la primera vez en que un ejecutivo al realizar una intervención en lo que a partir de 1977 se conocería oficialmente como “Presidencia de la República” expone claramente los argumentos de la reforma a la normatividad en la materia, aunque debe tomarse en cuenta que, este caso, se hablaba de la creación una entidad con el rango de una Secretaría de Estado.

De esta manera la nueva ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada el 23 de diciembre de 1958 determinaba en el artículo 16 las siguientes funciones para la Secretaría de la Presidencia:

- I Estudiar y dar forma los acuerdos presidenciales para su debida ejecución.
- II Recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República;
- III Planear obras, sistemas y aprovechamientos de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor provecho general;
- IV Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la Administración Pública y estudiar las modificaciones que a esta deben hacerse;
- V Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de Participación Estatal.
- VI Registrar las leyes y decretos promulgados por el ejecutivo y los acuerdos y resoluciones del Presidente de la República; y
- VII Los demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos o que le encomiende el Presidente de la República.

En su estructura administrativa, la Secretaría de la Presidencia, contaba con un Secretario, un Subsecretario y un Oficial Mayor. De la Subsecretaría de la Presidencia dependían las siguientes direcciones generales: Dirección General de Administración, Dirección General de Inversiones Públicas, Dirección de planeación, y Dirección de Legislación e Informe Presidencial²³¹.

El primer titular de esta Secretaría fue el licenciado Donato Miranda Fonseca, quien fuera Diputado Federal y Senador por el Estado de Guerrero, Presidente Municipal de Acapulco y Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito y Territorios federales,²³² Hacia finales del sexenio fue considerado un fuerte precandidato a la Presidencia de la República. De acuerdo con esta misma fuente, la organización de la nueva Secretaría era la siguiente:



Con la creación de esta Secretaría, desaparecieron diferentes oficinas de la Presidencia de la República, entre ellas la Oficialía Mayor u Oficina de Administración, que se fusionó con la Dirección General de Administración de la Secretaría de la Presidencia, quedando como parte la Presidencia de la República además del Estado Mayor Presidencial solo la Secretaría Privada, que contaba con las siguientes unidades: Secretario Privado, Secretario Particular, Secretario Auxiliar, Secretario Adjunto, Secretario de Acuerdos, 5 Secretarios Adjuntos, Jefe de Ayudantes, y Jefe de Personal²³³.

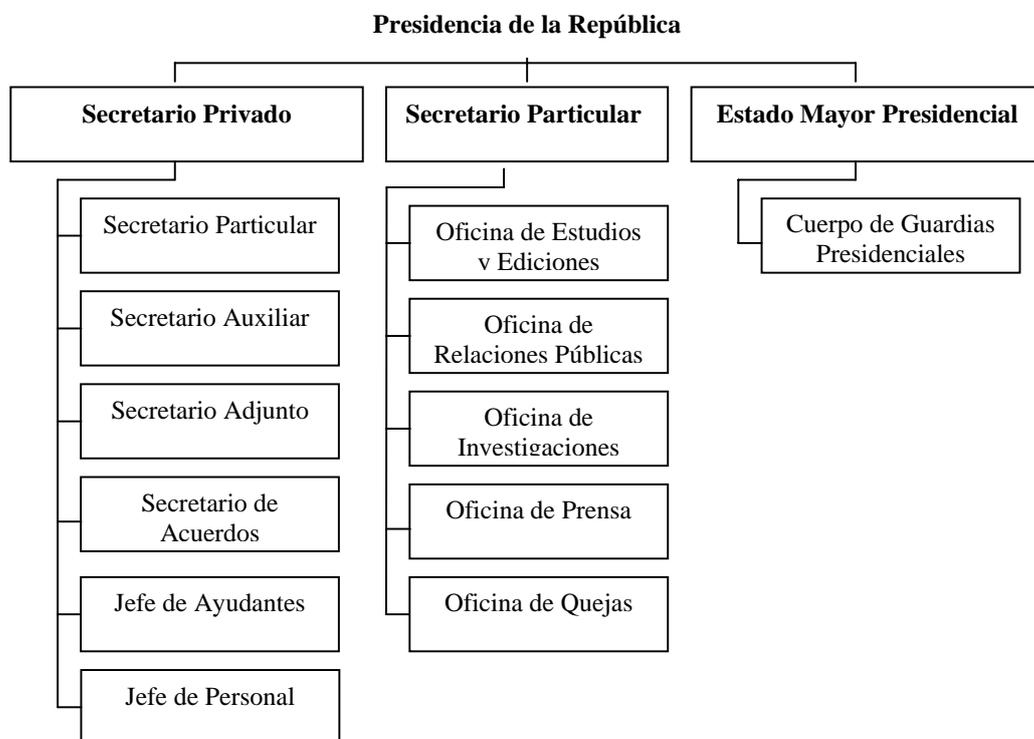
La Secretaría Particular también permaneció, y dentro de esta se encontraban diversas oficinas: Oficina de Estudios y Ediciones, Oficina de Relaciones Públicas, Oficina de Investigaciones, Oficina de Prensa, Oficina de Quejas y El Estado Mayor Presidencial,

231 Reglamento Interior de la Secretaría de la Presidencia 1958.

232 Mainero del Castillo, op. cit. Pág. 44.

233 Olmos Aburto op. cit. Pág. 56.

destaca el hecho de que por primera vez, aparece el Cuerpo de Guardias Presidenciales²³⁴. Con base en los datos anteriores podemos estructurar orgánicamente a las oficinas de la Presidencia de la siguiente manera:



En 1959 se modificó la estructura orgánica de la Secretaría de la Presidencia, agregándose las siguientes direcciones generales: Dirección General de Vigilancia, Dirección General de Inversiones y Subsidios, Dirección General de Plan General de Gasto Público y la Oficina Jurídico-Consultiva.

En el decreto publicado el 29 de junio de 1959, se estipuló que las dependencias y entidades de la Administración Pública deberían presentar a la Secretaría de la Presidencia sus programas de inversiones junto a sus estudios y argumentos para que en la Secretaría de la Presidencia los sometiera a la aprobación del Ejecutivo.

De esta manera la Secretaría de la Presidencia actuaría como quien organizaría en primera instancia de acuerdo a las “prioridades” los proyectos de presupuesto de egreso que, después de aprobados por el Ejecutivo serían oficialmente presentados por la Secretaría de Hacienda, la cual a su vez se encargaría de tramitar las erogaciones destinadas

234 México, Secretaría del Patrimonio Nacional “Directorio del Poder Ejecutivo Federal” México, 1953 Pags 12-14.

a inversiones y programas que en caso de incluir obras públicas debían ser coordinada su supervisión con la Secretaría de Patrimonio Nacional.

De igual forma la coordinación entre la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Patrimonio Nacional fue necesaria para el control y vigilancia de los organismos descentralizados y empresas paraestatales, correspondiendo a la primera la vigilancia de los proyectos y las inversiones y a la segunda la vigilancia administrativa y financiera.

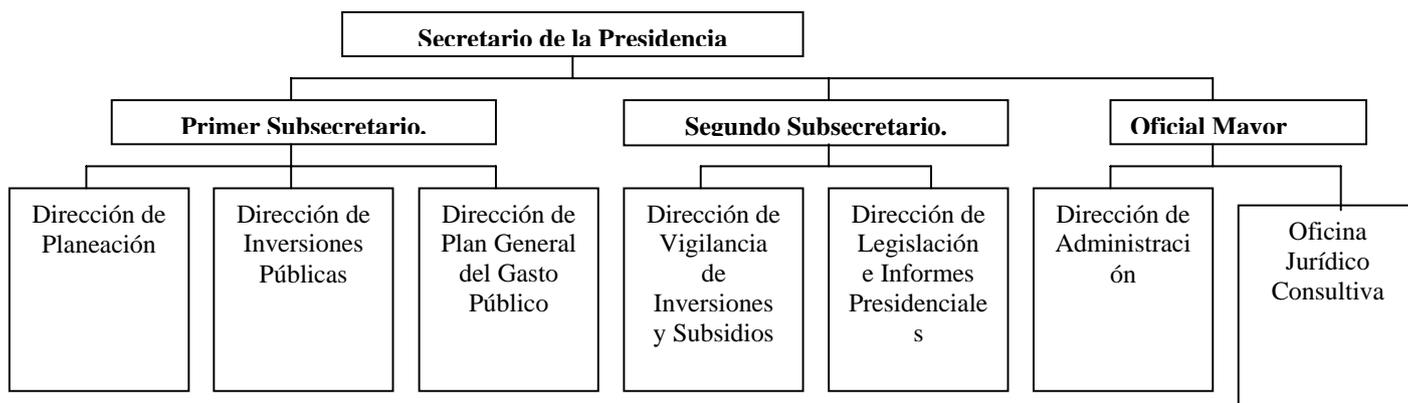
El 2 de Agosto de 1961 se publicó un acuerdo que designó a la Secretaría de la Presidencia como órgano coordinador de la planeación y programación Sin embargo aparentemente ésta no tuvo la fuerza suficiente para ejercer esta función frente a las dependencias del Gobierno Federal, por lo que el primero de marzo de 1962 se constituye una comisión intersecretaríal²³⁵ para la planeación económica y social integrada por representantes de la Secretaría de la Presidencia y de Hacienda y Crédito público con el fin de que ambas formularan planes nacionales de corto y largo plazo.

Esta comisión dependería en cuanto a sus recursos de la Secretaría de la Presidencia, pero estaría adscrita directamente al Presidente.

Asimismo el 13 de marzo de 1961 se decretó la creación de la Junta de Gobierno de los organismos y empresas de participación estatal, como una estructura administrativa dependiente de la Secretaría de Patrimonio Nacional, transfiriendo de esta manera las funciones que la ley para el control de empresas paraestatales del 30 de diciembre de 1947 proporcionaba a la entonces Secretaría de Bienes Nacionales, cabe destacar que el decreto determinaba que la Junta de Gobierno debería servir también como órgano de consulta del ejecutivo en asuntos de su competencia.

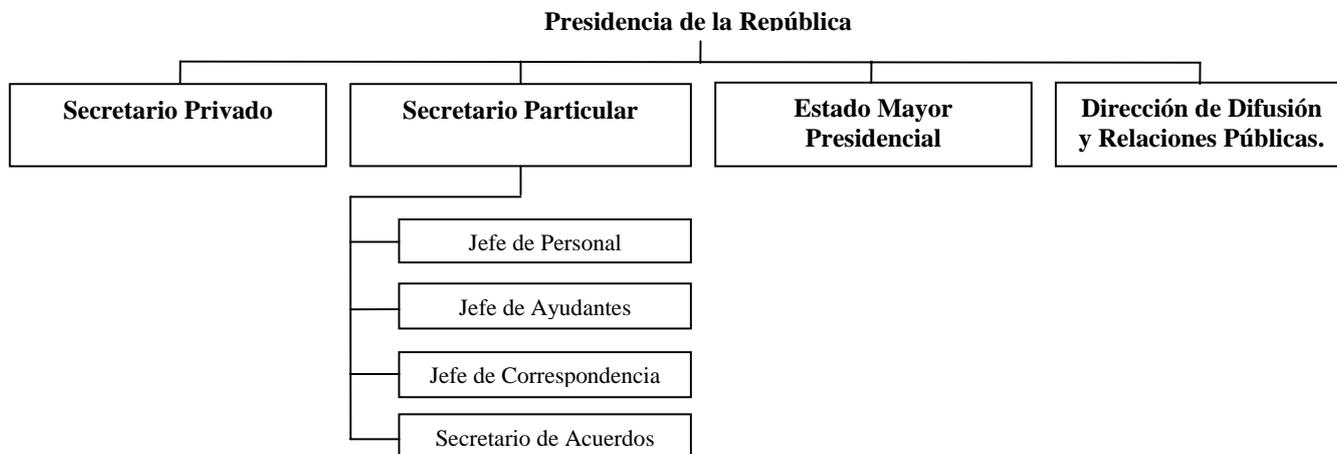
El primero de Septiembre de 1962, se creó una segunda subsecretaría quedando entonces repartidas las atribuciones de la siguiente manera: Primer Subsecretario, Dirección de Planeación, Dirección de Inversiones Públicas, y Dirección del Plan General de Gasto Público, y Segundo Subsecretario; Dirección de Vigilancia de Inversiones y Subsidios, Dirección de Legislación e Informe Presidencial, Oficial Mayor; la Jefatura de la Oficina Jurídico-Consultiva, y la Dirección General de Administración. Con base en estos datos a continuación se presenta su organigrama:

235 Una lectura sobre la naturaleza y funcionamiento de este tipo de mecanismos administrativos es la siguiente “Uno de los recursos a los que se acudió de manera sistemática para salvar los fracasos de la planeación a largo plazo fue la coordinación... y la consecuente creación de oficinas coordinadoras de programas” Pardo Maria del Carmen op. cit. Pág. 33



Principales cambios en la Administración Pública y la Secretaría de la Presidencia, periodo 1964-1976

Con Gustavo Díaz Ordaz la Administración Pública central no sufrió grandes cambios, por lo que respecta a la Presidencia, únicamente destaca la creación del Comité Organizador de los Juegos Olímpicos. De acuerdo al Directorio del Gobierno Federal de 1965²³⁶ las oficinas de la Presidencia eran:



Como al parecer la Secretaría de la Presidencia no tuvo la capacidad o la fuerza suficiente para ejercer sus facultades en materia de planeación, en 1962 se creó una la Comisión Intersecretaríal para la Planeación del Desarrollo, cuyo producto principal fue la elaboración del “Programa de desarrollo económico y social de México 1964-1970”, labor que por su naturaleza le tocaba atender a la Secretaría de la Presidencia.

²³⁶ México, Secretaría de la Presidencia “Directorio del Gobierno Federal” México, 1965 Pág. 14

El 9 de abril de 1965 se integró la *Comisión de Administración Pública* (CAP) cumpliendo con la fracción II del artículo 16 de la Ley de Secretarías y Departamentos vigente que le asignaba nuevas atribuciones a la Secretaría como: Dictaminar la más adecuada estructura de la Administración Pública y las modificaciones que deben hacerse a su organización actual para: a) coordinar la acción y el proceso de desarrollo económico del país con justicia social, b) introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior, y c) Lograr mejor preparación del personal gubernamental.

La Comisión sería más que una simple unidad administrativa, un grupo de trabajo integrado por el Director Jurídico –Consultivo, de la Secretaría, el Director de Planeación de Inversiones Públicas, el Director de Inversiones Públicas y la asesoría de especialistas provenientes del Instituto Nacional de Administración Pública.

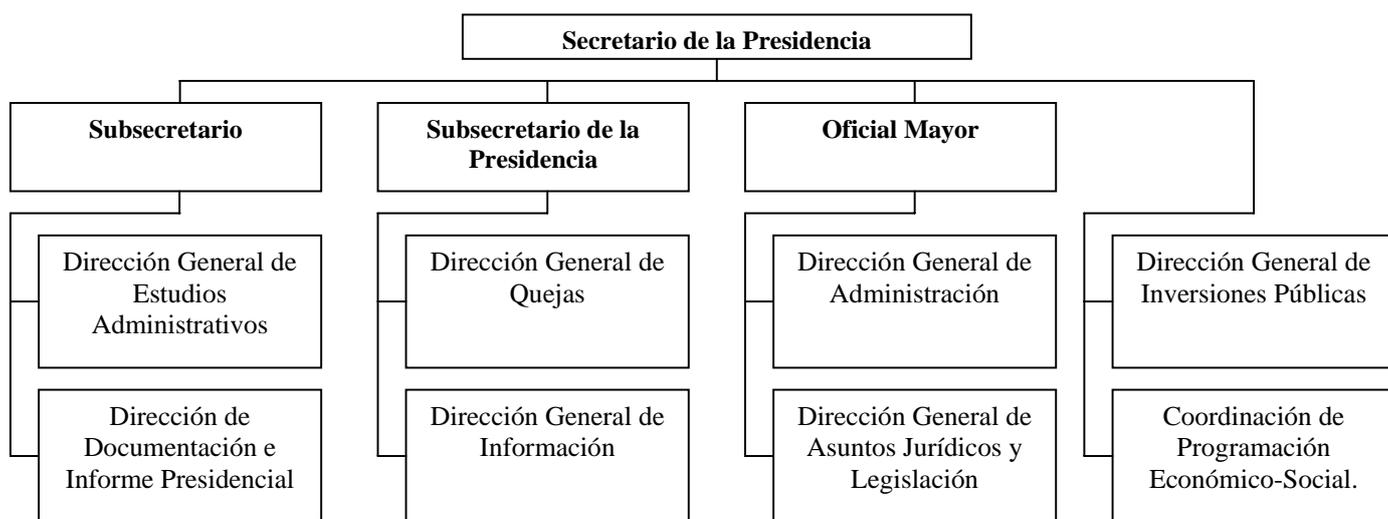
Sobre la integración de esta Comisión destaca que la Presidió el Lic. José López Portillo en su calidad de Director Jurídico-consultivo.

En 1967 se dio a conocer el mayor resultado de la Comisión, un documento titulado: *“Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana”*, mismo que fue distribuido entre los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública. Este Informe es considerado por muchos especialistas en Administración Pública como el primer gran estudio sistemático, y punta de lanza de los estudios modernos de la Administración Pública en México²³⁷. A partir de este documento la CAP sugirió la creación de unidades de apoyo administrativo al interior de las dependencias y entidades de la Administración Pública, estas fueron las “unidades de organización y métodos” y las “unidades de programación”.

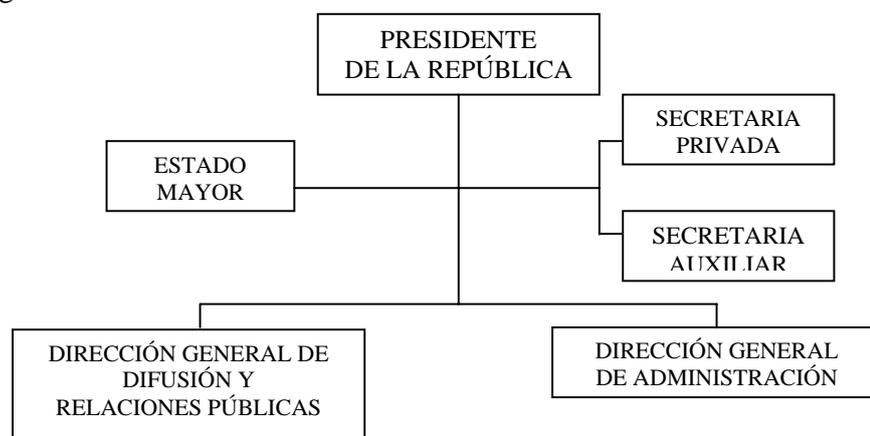
Para 1970, durante el Gobierno de Luis Echeverría, se realizaron algunos cambios en la Administración Pública, n cuanto a las dependencias centrales destacó la transformación

237 El índice de este documento es el siguiente: “Introducción. I La Política de la Reforma Administrativa. II Análisis General de la Administración Pública. 1) Organización y Funcionamiento de las Secretarías y Departamentos de Estado. a) La Planeación Administrativa. b) La Distribución de Funciones entre las Diferentes Secretarías y Departamentos de Estado. c) Los Procesos Administrativos. d) Los Centros de Decisión. e) Los Niveles Jerárquicos y las Areas de Mando. f) Los Sistemas de Control Administrativo. 2) Los Sistemas de Coordinación General del Gobierno Mexicano. a) Coordinación de las Secretarías y Departamentos de Estado. b) Coordinación de los Organismos Descentralizados. 3) Los Elementos Materiales de la Administración. a) Locales. b) Equipos. c) Adquisiciones. 4) La Administración de Personal. a) Técnicas de Personal que se aplican en México. b) Administración de Sueldos y Salarios. c) Reglamentación y Control del Trabajo. d) Oficinas Encargadas de la Administración de Personal. e) Organización Sindical. f) Adiestramiento y Capacitación. 5) El Sistema Nacional de Planeación y la Programación de las Actividades del Sector Público. 6) Los Sistemas de Elaboración del Presupuesto Federal. III Análisis por Sectores de la Administración Pública.” México, Comisión de Administración Pública “Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana” México Secretaría de la Presidencia 1967.

del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de la Reforma Agraria, y se creó dentro de la Secretaría de la Presidencia la *Dirección General de Estudios Administrativos*, heredera de la antigua Comisión de Administración Pública, siendo su director el Licenciado Alejandro Carrillo Castro quien fuera secretario técnico de la antigua Comisión de Administración Pública, posteriormente lo sustituyó el Dr. José Chanes Nieto. Ya con estas reformas, para 1971, la Secretaría de la Presidencia finalmente se encontró reestructurada de la siguiente manera:



En cuanto a la Presidencia de la República, se publicó en el “Manual de Organización del Gobierno Federal”, editado por la Secretaría de la Presidencia, el siguiente organigrama:²³⁸



238 México, Secretaría de la Presidencia, “Manual de Organización del Gobierno Federal” México, 1969-1970 Pág. 159.

A simple vista parece que existen pocas áreas, sin embargo en realidad la Presidencia de la República tenía un número creciente de oficinas al interior del organigrama presentado. En la Secretaría Privada, por ejemplo estaban un Secretario Particular, un Secretario Adjunto, un Secretario de Acuerdos y cinco Secretarios Adjuntos, además del Jefe de Ayudantes y el Jefe de Personal. La Secretaría Auxiliar tenía las atribuciones que les fijara exclusivamente el Presidente.

Pertenecían a la Dirección General de Administración, un Departamento de Contabilidad, un Departamento de Almacenes e Inventarios, un Departamento de Personal, un Departamento de Compras, un Departamento de Correspondencia y Archivo, un Departamento de Intendencia de Los Pinos, Un Departamento de Intendencia de Palacio, y un Departamento de Mantenimiento y Talleres, una Oficina del Directorio Privado, y un Pagador General. La Dirección General de Difusión y Relaciones públicas, el Estado Mayor Presidencial, una Dirección General de Administración del que dependían ocho departamentos, entre ellos el de correspondencia y archivo, de intendencia de los pinos y palacio nacional, la oficina del directorio privado, y el pagador general.

Eran unidades de la Dirección General de Difusión y Relaciones Públicas: un Secretario Particular, un Secretario, un Departamento de Radio, Cine y Televisión, un Oficina de Prensa de Provincia y una Oficina Administrativa. Cabe mencionar que en este Manual de Organización también se presentó al Consejo de Ministros y al Consejo de Salubridad General como entidades dependientes de la Presidencia, a los cuales habría que agregar las Comisiones Intersecretaríales.

El 28 de Enero de 1971 se publicó un acuerdo presidencial, que como resultado de las recomendaciones de la Dirección General de Estudios Administrativo creaba las *comisiones internas de administración* y las *unidades de organización y métodos* en las dependencias y entidades de la Administración Pública, y el 11 de Marzo se les agregaba las *unidades de programación*.

Como resultado de su trabajo con estas unidades, la Dirección elaboró un segundo documento denominado “*Bases para el programa de Reforma Administrativa del Poder*

Ejecutivo Federal 1971-1976” que planteó la realización de once²³⁹ programas básicos de reforma administrativa:

PROGRAMA
I Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa
II Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación
III Racionalización del gasto público
IV Estructuración del sistema de información y estadística
V Desarrollo del sistema de organización y métodos
VI Revisión de las bases legales de la actividad pública federal
VII Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del sector público.
VIII Revisión de la administración de recursos materiales
IX Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos.
X Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental
XI Macroreforma sectorial y regional

El 27 de septiembre de 1972 fue creada por acuerdo presidencial, la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal como una comisión intersecretaríal dependiente, técnicamente, de la Secretaría de la Presidencia.

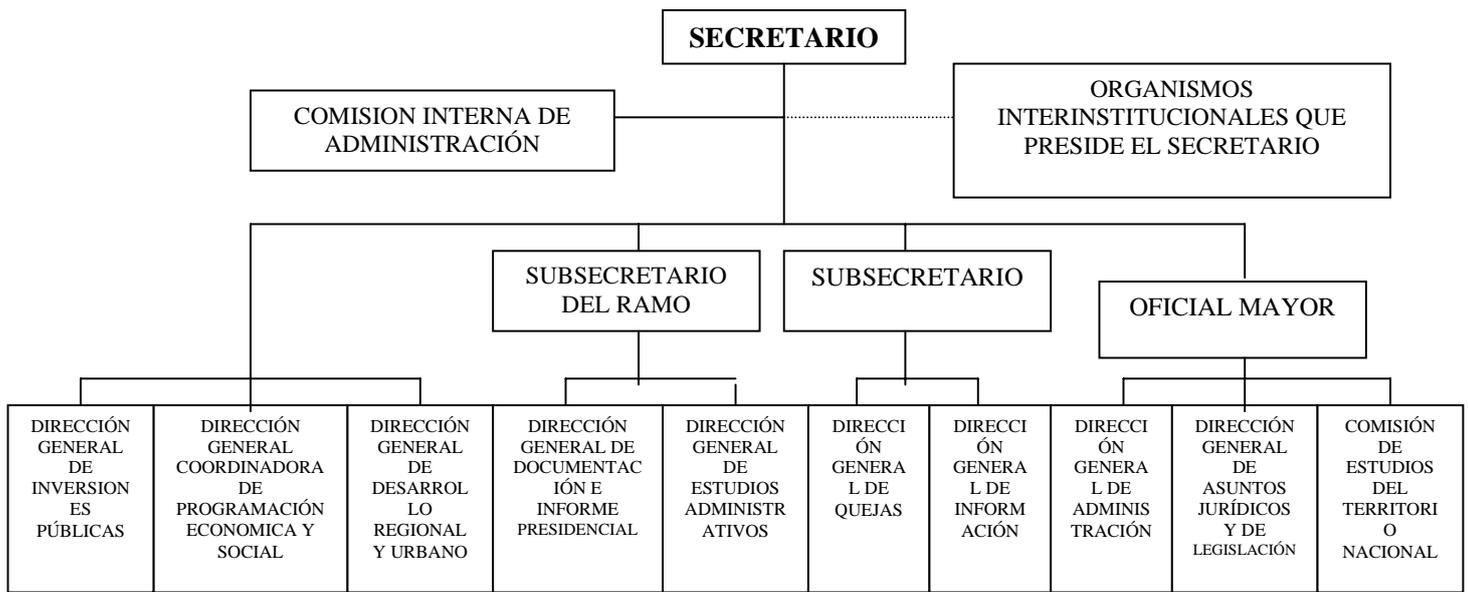
Pero tal parece que estas unidades en realidad solo se habían quedado en el papel al no recibir el apoyo necesario de los titulares de las Secretarías, o bien que su trabajo estaba siendo simulado, dado que el 5 de abril de 1973 se publicó un decreto presidencial en el Diario Oficial, que ordenaba (de nueva cuenta) la creación de las Comisiones internas de administración y de las Unidades de Organización y Métodos, así como que recibieran el apoyo debido por medio de un representante designado por el titular de la dependencia.

Estas comisiones y las reformas que propusieran serían coordinadas por la Secretaría de la Presidencia, (cuya fuerza era cada día menor).

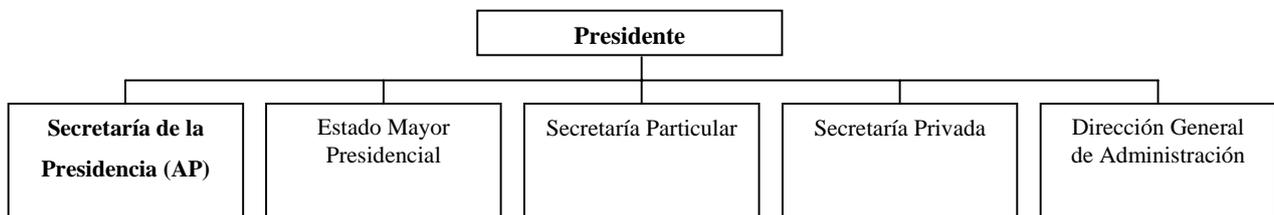
El 31 de diciembre de 1974 se dió el último cambio en la Administración Pública central del sexenio con la transformación del Departamento de Turismo en la Secretaría de Turismo. Ya en vísperas de su desaparición la Secretaría de la Presidencia publicó el Manual de Organización de la Administración Pública Federal correspondiente a 1976, en este se presenta el organigrama²⁴⁰ de la Secretaría:

239 Cuadro tomado de Sánchez González Juan José “Reforma, Modernización e Innovación en la historia de la administración pública en México” México, IAPQROO 2004 Pág. 319.

240 México, Secretaría de la Presidencia “Manual de Organización de la Administración Pública Federal 1976” México, 1976 Pág. 356.



Integrando a la Secretaría de la Presidencia con las unidades que permanecieron directamente dependientes del Presidente podemos formarnos una idea de la estructura²⁴¹ directa con la que contaba el presidente:



Desde una perspectiva de largo plazo, nos damos cuenta de que la gestión de la Secretaría de la Presidencia además de controversial fue, en términos generales mediocre. En la exposición de motivos de su creación de 1958 se buscaba ante todo la institucionalización de una entidad de gran importancia estratégica, por ser el apoyo directo del presidente en cuanto a sus acuerdos y resoluciones, este objetivo no se realizó

241 Respecto a éste organigrama, no sobra decir que su fin es solo dar un panorama gráfico general de la organización de las unidades con las que contaba par su apoyo directo el titular del Ejecutivo, obviamente no se puede por ejemplo equiparar a una unidad staff con una Secretaría de estado, y tampoco se pueden equiparar política o administrativamente éstas unidades sin contar con mayor información por ejemplo del salario de sus titulares, su categoría administrativa o el peso político que en realidad tenían sus titulares.

plenamente, ya que no fue creada dentro de la entidad ninguna unidad administrativa ex-profeso sino que todas colaboraban en sus ramos a esta función.

Ejemplo de este fracaso administrativo es la creación de una Oficina Jurídico-Consultiva que después se convierte en Dirección, siendo que la facultad de ser asesor jurídico del Presidente se encontraba entonces en el Procurador General, de igual manera la Dirección General de Administración que en un principio atendía tanto a la Secretaría de la Presidencia como a la Presidencia de la República, misma que fue de nueva cuenta dividida cuando se reconstituyó la Dirección General de Administración dentro de la Presidencia de la República.

Por lo anterior podemos afirmar que fracasó la expectativa implícita de prescindir de unidades inmersas en la indefinición legal, que aunque de gran apoyo se encontraban de cierta forma dispersas bajo diferentes títulos administrativos como direcciones, oficinas, comisiones, etc.; Las oficinas directamente dependientes del ejecutivo como unidades de poder y mando no institucionalizadas no desaparecieron.

Por otra parte, el propósito de contar con una dependencia que ayudara a vigilar y controlar a las entidades paraestatales para una adecuada gestión de las inversiones públicas, tampoco se cumplió y en lugar del llamado “triángulo de la eficiencia” (Integrado por la Secretaría de la Presidencia, la Secretaría de Patrimonio Nacional y La Secretaría de Hacienda) se consiguió dispersión del mando y duplicidad de funciones:

“Además de dispersa la evaluación era parcial, la SEPANAL contaba con un área que se encargaba de controlar y vigilar las entidades descentralizadas y paraestatales; Presidencia hacía su propio seguimiento a través de la Dirección General de Inversiones y, finalmente la Dirección de Egresos en Hacienda hacía lo suyo. Como es fácil deducir esta unidad era la que mejor hacía la tarea toda vez que pertenecía a la dependencia que asignaba el gasto”²⁴²

Podemos entonces concluir sobre la gestión de la Secretaría de la Presidencia, que paradójicamente fue en realidad en su actuación no prevista originalmente, como pivote de la reforma administrativa, que encontró su máxima expresión como dependencia globalizadora de la Administración Pública.

En ese sentido La dependencia encontró su verdadera *raison de être* y justificación histórica en el proyecto de reforma administrativa. Sin embargo además de las deficiencias que hemos mencionado de la Secretaría de la Presidencia debe considerarse también como

242 Hernández Rodríguez Rogelio “La Administración al servicio de la política: La secretaría de Programación y presupuesto” en Revista Foro Internacional Volumen XXXIII número 1 Enero-Febrero de 1993, México COLMEX Pág. 149

un factor que llevó a su desaparición la importancia de los intereses burocráticos de la poderosa Secretaría de Hacienda que siempre ha considerado como su feudo el manejo de los recursos públicos y la política de gasto:

“La Secretaría de Hacienda por ser una institución antigua y con gran experiencia, no iba a ceder fácilmente delante de la Secretaría de la Presidencia, nueva y débil todavía a pesar del apoyo presidencial. No era un problema de distribución de funciones, era un problema de poder burocrático entre una institución que a lo largo de los años lo había acaparado y otra que buscó equilibrar la balanza para evitar la aparición de un Estado dentro de otro Estado.”²⁴³

243 Fernández Santillán José “Política y Administración Pública en México” México, UAM-Atzacapatzalco 1989 Pág. 97.

Capítulo 3 Trayectoria de la Presidencia de la República y la Administración Pública Centralizada, periodo 1976-1994. De la administración de la abundancia a la abundancia de la administración.

“Mientras una teoría sobre algún aspecto de la naturaleza es una teoría y basta, alguna que se refiera a cierto aspecto de la realidad histórica y social es casi siempre una ideología, es decir, una conjunto más o menos sistematizados de evaluaciones que debería inducir en quienes la escuchan la preferencia de un estado de cosas en lugar de otro.”³⁵⁰

Anteriormente he utilizado el calificativo de Administración Pública central para referirme a las Secretarías y Departamentos de Estado y administración paraestatal, para las empresas públicas y organismos descentralizados, ello con el objeto de presentar las ideas claramente, sin embargo ambas categorías resultan en realidad un anacronismo, ya que fueron legalmente creadas con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial el 29 de septiembre de 1976. Antes de esta ley a las unidades adscritas al Presidente no se conocían como Presidencia, sino que simplemente eran “ayudantes” cuyo presupuesto dependía del monto asignado al Presidente de la República, el cual incluía la llamada “partida secreta”.

A partir de 1976 la “Presidencia de la República y la consejería jurídica comenzaron a existir legalmente como dependencias de la Administración Pública centralizada, y desde entonces los acuerdos que determinan su organización serían debidamente publicados en el Diario Oficial de la Federación bajo el encabezado de Presidencia de la República.

A diferencia de los capítulos anteriores ahora se incluye un breve seguimiento de la trayectoria de las entidades de la Administración Pública, así como también se anotan algunos puntos de correlación entre éstas y el marco de la política, principios o visión general de gobierno en turno.

No obstante no será examinada detenidamente la creación o modificación de las comisiones intersecretariales o presidenciales sui generis, (salvo que fueron integradas formalmente como parte de la Presidencia de la República) debido a que el gran número y la diferente naturaleza de las mismas nos desviarían del objeto central del presente trabajo.

350 Bobbio Norberto “La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político” México, 2004, Fondo de Cultura Económica Pág. 10

3.1 Principales cambios en la organización de la Presidencia de la República y la Administración Pública durante el gobierno de José López Portillo (1976-1982)

El primero de diciembre de 1976 tomó posesión como Presidente de la República el Licenciado José López Portillo, el una vez Presidente de Comisión de Administración Pública de la Secretaría de la Presidencia, recibía un país en franca crisis económica y política que ponían en entredicho la misma viabilidad del régimen mexicano: “Inflación, deuda, devaluación, deslegitimación, un movimiento obrero inquieto y golpeado, y una burguesía agresiva y herida en el campo y en la industria, fueron algunos elementos de la crisis que heredó López Portillo”³⁵¹.

En este contexto la respuesta del nuevo gobierno también fue a través de múltiples frentes; en lo económico buscó la estabilidad en las finanzas públicas y la reconciliación con los grupos empresariales, aunado a políticas de combate a la pobreza de una gran magnitud.

En la política exterior se ocupó de mejorar las relaciones con los Estados Unidos, Mientras que en la política interna, debido en parte al contexto de su candidatura única a la Presidencia de la República, dio un vuelco hacia la inclusión y tolerancia con su política de apertura.

Por otra parte, para poder llevar a cabo estas políticas debía darse una atención especial a la reforma de la Administración Pública, por lo que refrendó su compromiso con el proceso de planeación y programación y dio nuevos bríos al proyecto de reforma administrativa, poniendo énfasis en las empresas paraestatales. Sin embargo, los objetivos reales de estas reformas administrativas estaban más en los dividendos políticos que podían ofrecer, que en el beneficio gubernamental que podía generarse mediante estas:

“Los cambios en la estructura administrativa pusieron de manifiesto la necesidad de incluir mecanismos de control, pero también oficinas que orientaran la respuesta gubernamental en el terreno de las reivindicaciones sociales, aunque buscaran la mediatización y al final, el control... Proponer metas y conocer en conjunto los recursos con lo que se contaba para alcanzarlas se los quiso presentar como esfuerzos planificadores a los que se les agregó el adjetivo de políticos, dado que se buscó –mediante esos recursos modernizadores- obtener mas consenso tanto de funcionarios como de servidores públicos y la aprobación de los sectores empresarial y obrero”³⁵²

351 Pérez Fernández Del Castillo Germán y Mirón Lince Rosa Maria “López Portillo, un sexenio de auge y crisis” en Evolución del Estado Mexicano Tomo III Consolidación México, Ediciones El Caballito 1998 Pág. 193.

352 Pardo Maria del Carmen “La modernización administrativa en México” op. cit. Pág. 32.

La creación de nuevas bases institucionales para el funcionamiento de la Administración Pública y la Presidencia de la República.

El 29 de diciembre de 1976 se publicó en el Diario Oficial la Ley Orgánica de la Administración Pública, que daría un nuevo marco para la organización de la Administración Pública y su sectorización.

La Administración Pública se organizó jurídicamente en dos categorías; Administración Pública centralizada y Administración Pública paraestatal, quedando comprendidas dentro de la primera la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, y en los segundos las empresas paraestatales, las instituciones nacionales de crédito y los fideicomisos (Artículo 1°).

Entre las principales reformas que esta ley introdujo en la Administración centralizada destaca; la fusión de la Secretaría de Agricultura y Ganadería con la de Recursos Hidráulicos creándose la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, se dividió la Secretaría de Comercio y Fomento industrial creándose las Secretarías de Comercio y la de Patrimonio y Fomento Industrial, se reestructuró la Secretaría de Obras Públicas llamándose ahora Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, se creó el Departamento de Pesca y los asuntos relativos a marina mercante dejaron de estar en la Secretaría de Marina y pasan a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

De importancia en la nueva ley fue la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Esta Secretaría fue considerada heredera de la desaparecida Secretaría de la Presidencia, y al igual que esta; no se planteó ejecutar directamente las políticas, pero de la experiencia de la fallida Secretaría de la Presidencia se aprendió que, más que vigilar el gasto público o estudiar proyectos de inversión aislados o desligados entre sí, era necesario la planeación global de los programas de desarrollo, políticas y proyectos de inversión para que funcionaran de manera conjunta.

En este sentido la nueva Secretaría dividió el proceso financiero dos partes; la parte de planeación programación y presupuestación que determinaría las metas de los proyectos del Gobierno Federal en su conjunto, mientras que la Secretaría de Hacienda se limitó al manejo de los recursos financieros.

Ahora en lugar de que los proyectos se priorizaran en relación a la escasez de los recursos, se intentó que éstos se organizaran a partir de las metas establecidas.

En la organización administrativa de esta nueva Secretaría se distinguen claramente las siguientes funciones heredadas de la Secretaría de la Presidencia:

- a) La Subsecretaría de Programación heredó las funciones de la Dirección General de Programación Económica y Social,
- b) La Subsecretaría de Presupuesto heredó funciones de la Dirección General de Inversiones Públicas,
- c) La Subsecretaría de Evaluación heredó las funciones de la Dirección General de Inversiones, y
- d) La Coordinación General del Sistema Nacional de Información hereda funciones de la Comisión de Estudios del Territorio Nacional.³⁵³

Esta Secretaría constituyó una nueva dependencia que daría sus servicios –casi de staff- al Presidente de la República. Ahora quedaría refrendada la función unitaria que integraron la planeación, programación, y presupuestación, a la cual se le agregaba la preparación de la cuenta pública como un intento de realizar cierta evaluación de las políticas (fundamentalmente fiscalización del manejo de recursos financieros) En general con la nueva ley se detonaron una serie de cambios en la administración que pueden resumirse en:

- I. La integración unitaria de la Administración Pública Federal,
- II. Formalización de la programación de actividades como modalidad operativa de la Administración Pública Federal,
- III. Previsión de mecanismos participativos o adjuntos al Presidente de República para efectos de coordinación,
- IV. Reconocimiento de la necesidad de fortalecer el pacto federal mediante la ejecución de programas coordinados entre la Federación y los Estados y
- V. Reubicación de funciones entre las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos para la simplificación de estructuras y reducción de duplicaciones y contradicciones funcionales³⁵⁴

353 Elaborado a partir de Hernández Rodríguez op. cit. Pág. 153.

354 Elaborado a partir de Godolffino Juárez "La Sectorización de la Administración Pública", en Revista Investigaciones Jurídicas México, 1980, Escuela Libre de Derecho México Pág. 613.

Entre estas reformas destacó una innovación por lo que respecta a la normatividad de la Administración Pública al reconocerse la existencia de otros mecanismos de funcionamiento de la administración antes en la indefinición legal conocidos como comisiones intersecretariales.

Estas entidades pueden considerarse como *sui generis*, ya que no son organismos permanentes y administrativamente dependen de alguna de las entidades que participan en la comisión huésped, que generalmente es cabeza de sector, o de la Presidencia de la República, y su función regularmente es aconsejar o diseñar políticas que oficialmente han de presentar como propias organismos bien institucionalizados como lo son las Secretarías de Estado. La LOAPF mencionaba en su artículo 21:

“El Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos. Las entidades de la Administración Pública podrán integrarse a dichas comisiones cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto. Las comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República”

A pesar del mérito de este artículo, en reconocer oficialmente la existencia de estos mecanismos o entidades y dar algunas principios sobre su creación y quien los preside, no ayuda mucho a aclarar cual es su status administrativo, sino que plantea más dudas, por ejemplo contraviene el artículo dos de la propia de la ley que establece los mecanismos con que cuenta el presidente para el despacho de la Administración Pública, y si se argumenta que las comisiones son solo para coordinar políticas o para informar al Presidente, entonces podemos objetar que para eso la Ley establece en su artículo seis que el Presidente puede convocar a reuniones con los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento cuando “se trate de definir o evaluar la política del gobierno federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la Administración Pública” Otra crítica importante proviene del único documento oficial –y quizá el único documento mexicano- que trata directamente del tema de la naturaleza de las Comisiones Intersecretariales:

“Con el transcurso del tiempo se han ido creando mecanismos de coordinación interinstitucional denominados comisiones, consejos o comités... los mecanismos intersecretariales o interinstitucionales se crearon y operaron, no obstante sin una debida planeación, constituyéndose en ocasiones por acuerdo de los titulares de las dependencias y en otros casos por acuerdos presidenciales que se publicaban en el Diario Oficial. Tampoco fueron objeto de una evaluación sistemática de su desempeño y muchas comisiones con el transcurso del tiempo,

desvirtuaron la naturaleza de sus funciones, dejaron de operar o fueron prácticamente olvidadas aún cuando siguieron existiendo formalmente”³⁵⁵

Otro referente importante sobre la naturaleza de estas entidades es el primer Directorio del Gobierno Federal que data de 1947, el cual menciona a las comisiones intersecretariales como parte de las unidades de la Presidencia de la República. Adicionalmente cabe destacar la gran innovación, que representa el hecho de que ésta ley - y esta no tenía antecedente directo alguno- reconociera la existencia de las unidades adscritas directamente al Presidente de la República localizadas bajo la denominación genérica de Presidencia de la República, y tratara de darles un fundamento institucional. En su artículo ocho la LOAPF determinaba:

“Para estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales, compilar las leyes y decretos promulgados, los reglamentos, los acuerdos, y resoluciones expedidos por el Presidente de la República; Para estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública, y coordinar y evaluar su ejecución; así como para la atención de los servicios de difusión y relaciones públicas; el titular del Poder Ejecutivo contará con las unidades respectivas, además de aquellas de asesoría y apoyo técnico y de coordinación de áreas prioritarias que el propio ejecutivo determine de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República”

En 1979 uno de los primeros estudios dedicados a la Administración Pública tal como la presentaba la nueva ley presentaba sobre el artículo 8 de la nueva ley, -que hace referencia a las oficinas de la Presidencia- el siguiente comentario:

“Dado que este artículo hace mención a que la existencia de estas unidades dependerá del presupuesto asignado a la Presidencia de la República creemos que quien decide la existencia de estos órganos es el Presidente... El termino “Presidencia de la República” no se refiere al Presidente de la República, sino a un órgano auxiliar del ejecutivo federal que para efectos presupuestarios es un ramo...”³⁵⁶

La LOAPF entró en vigor en Febrero de 1977 aunque el primer decreto conducente a la creación de una de las oficinas de la Presidencia –aun bajo el encabezado de la Secretaría de Gobernación- se publicó el 3 de enero de 1976 anticipándose al otorgamiento de sustento jurídico que la LOAPF implicaría, creándose por este medio la Coordinación General de estudios Administrativos dentro de la Presidencia, bajo el argumento de que:

“para la instrumentación eficiente de las modificaciones que deben hacerse a la Administración Pública los planes y programas relativos deben desarrollarse conforme a lineamientos unitarios y armónicos... que la propia ley orgánica de la Administración Pública

355 México, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos “Comisiones Intersecretariales” México, 1977 Pág. 4

356 Faya Viesca Jacinto “Administración Pública Federal, la nueva estructura” México 1979, Editorial Porrúa Pág. 100.

prevé que para estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública”³⁵⁷

A esta nueva dependencia se le asignó como misión general, estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública, así como coordinar y evaluar su ejecución.

En esa misma fecha fue publicado el decreto que señalaba que las dependencias y entidades de la Administración Pública debían enviar sus proyectos de acuerdos presidenciales a la Presidencia. Además de esta instrucción, el acuerdo se consideró el fundamento de la existencia de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Presidencia antecedente de la actual Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Trayectoria de la Presidencia de la República y la Administración Pública.

En el marco del programa de reforma administrativa del cual el nuevo Presidente López Portillo se declaraba promotor, se dio un acuerdo presidencial publicado el 17 de enero de 1977, por el cual se instruye que las entidades de la Administración Pública (empresas, y organismos descentralizados) deben agruparse por sectores encabezados por las Secretarías de Estado y Departamentos. Este ordenamiento distribuyó las facultades de control de los cientos de entidades paraestatales en las 18 cabezas de sector existentes en ese momento, aumentando así la eficacia y veracidad de las labores de vigilancia y control de estas entidades, que antes tenían un bajo nivel por estar concentrados en la Secretarías de Hacienda, Programación y Presupuesto, y de Patrimonio y Fomento industrial.

A pesar de las aparentemente claras bondades de la sectorización que la han hecho permanecer hasta nuestros días, desde aquel momento se percibieron ciertos problemas que tampoco hoy se han logrado superar:

“las entidades agrupadas por sector no constituían un universo homogéneo, sino que había disparidades estructurales imposibles de superar... los organismos descentralizados y algunos fideicomisos pudieron coordinarse mas fácilmente con la administración central-gracias a sus relaciones directas-... no se logró establecer criterios de funcionamiento para las empresas... con fines de interés social y aquellas con objetivos exclusivamente económicos... los promotores de las reformas... no tuvieron capacidad de persuasión ante la resistencia de quienes se aferraban al poder y rechazaban cualquier cambio que amenazara su posición”³⁵⁸

357 México, Diario Oficial de la Federación 3 de enero de 1976

358 Pardo Maria del Carmen “La modernización administrativa...” op. cit. Pág. 111

El 21 de Enero de 1977 argumentando la necesidad de “organizar eficientemente el esfuerzo nacional” y considerando que la atención de las necesidades de las zonas deprimidas y grupos marginados del campo y la ciudad “es una tarea que requiere la atención directa del ejecutivo a mi cargo, que los problemas de estas comunidades y grupos deben ser atendidos conforme a una metodología específica, uniforme e integral, y que es indispensable aglutinar políticas”³⁵⁹: se creó la Coordinación del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) cuya atribución central sería: “evaluar y proponer la atención eficaz de las necesidades de las zonas deprimidas y los grupos marginados, así como sugerir la coordinación de las acciones de las dependencias y entidades de la administración y los programas dirigidos a este tipos de zonas geográficas y grupos humanos del país”

El 31 de enero de 1977 se reestructuró la Comisión Nacional de Recursos Humanos que ahora sería una comisión intersecretarial integrada por representantes de la Secretarías de Gobernación, de Programación y Presupuesto, y del Trabajo, representantes del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). La Comisión dependería administrativamente de la Presidencia y contaría con un secretariado técnico, su principal objeto sería: “proponer al ejecutivo a través de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia la mejor organización de los sistemas de administración de personal”.

El 6 de mayo de 1977 se creó la Unidad de Transporte Aéreo del Poder Ejecutivo Federal como una jefatura dentro del Estado Mayor Presidencial, con el fin de centralizar el transporte aéreo no solo del Presidente, sino de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública.

Cabe destacar como ejemplo de la falta de uniformidad en la nomenclatura y estatus administrativo de diferentes dependencias y entidades de la Administración Pública, que el 15 de Septiembre de 1977 finalmente el Departamento de Industria Militar que había venido funcionando de forma autónoma desde 1947, sin estar contemplado en las Leyes de

359 Es interesante ver que se argumenta la necesidad que exista una unidad dependiente directamente del presidente cuando en realidad las secretarías y departamentos dependen directamente del presidente, y además resulta paradójico que para crear una unidad presidencial se argumente la necesidad de ejecutar adecuadamente políticas (“organizar eficientemente el esfuerzo nacional”) dado que las unidades presidenciales no ejecutan políticas. Mi opinión en concordancia con la función (8) (enfocada a afrontar una necesidad específica o asunto urgente, o bien a arrancar y desplegar una política que el presidente considera importante ver infra Pág. 21) es que los argumentos publicados en el Diario Oficial equivalen a afirmar que como la política es verdaderamente importante para el presidente va a crear una unidad para ver que esta si sea cumplida ya que teniendo al unidad el respaldo presidencial estará en condiciones de pasar pro sobre el entramado burocrático y exigir la ejecución puntual de la política.

Secretarías y Departamentos de Estado fué integrado a la Secretaría de la Defensa Nacional.

Por otra parte, argumentando, entre otras cosas, que “el derecho a la información de los ciudadanos es presupuesto del ejercicio de sus libertades políticas y sociales y que por tanto es fundamental para estos el conocimiento de los actos que realiza el gobierno...” se creó el 1 de junio de 1977 la Dirección General de Información y Relaciones Públicas, cuya razón de ser fué: “Informar oportunamente sobre las actividades que realiza el titular del Poder Ejecutivo... organizando un sistema de información estatal eficiente... Coordinar con las dependencias del sector público la información, divulgación, publicidad y relaciones públicas de las mismas... planear preparar y ejecutar campañas de publicidad en los medios de comunicación... etc.”

El 19 de septiembre de 1977, por primera vez apareció un acuerdo del ejecutivo bajo el encabezado “PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA”. En éste se instruyó a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que establecieran un sistema de orientación, información y quejas para “facilitar el trámite, gestión y solución de los asuntos que el público plantee ante ella”³⁶⁰

El 21 de octubre de 1977, se constituyó la Coordinación General del Sistema Nacional de Evaluación bajo el argumento de que “la evaluación sistemática es condición indispensable para ratificar o rectificar los caminos trazados para alcanzar objetivos...” y “que la evaluación integral y permanente es el camino para lograr la evaluación consciente y activa de cada uno de los sectores...”

A ésta Coordinación se le se le facultó para: “emitir las normas para el proceso de auto evaluación que habrán de realizar las unidades encargadas de realizar la evaluación en cada una de las dependencias y entidades de la Administración Pública”.

Desde mi punto de vista ésta unidad constituye en concordancia con la presupuestación programática uno de los primeros intentos serios del Gobierno Federal por evaluar las políticas públicas, así como su implementación más allá de la fiscalización en el manejo de los recursos.

La existencia de esta unidad presidencial que reflejaba la importancia de la política de evaluación para el Presidente, significo al mismo tiempo un importante error organizacional para la Administración Pública, ya que su creación fue la respuesta del Presidente al fracaso

³⁶⁰ México, Diario Oficial de la Federación 19 de septiembre de 1977

de la Subsecretaría de Evaluación, que existía formalmente al interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, por las resistencias políticas que enfrentaba especialmente por parte de la Secretaría de Hacienda, para poder contar con una entidad que evaluara de forma global el funcionamiento de la Administración Pública dándole el peso de su propia autoridad presidencial creando esta estructura al interior de la Presidencia, aunque mantuvo la existencia formal de la subsecretaría.

En la misma línea de las políticas de reforma administrativa, el 16 de enero de 1978, se publicó un decreto presidencial en el que se impulsaba, por primera vez, la desconcentración de la Administración Pública por considerar que el centralismo: “ha generado graves desequilibrios regionales y sectoriales” y la “escasez y encarecimiento de servicios esenciales como el suministro de agua y energéticos”.

De esta manera se instruye que la SAHOP con la participación de la SPP y la CGEA formularían el Programa Nacional de Desconcentración Territorial de la Administración Pública, y una vez aprobado por el Presidente de la República supervisarían su ejecución.

El 18 de mayo de 1979 se creó la Coordinación de Proyectos de Desarrollo, para manejar los programas y proyectos prioritarios del gobierno federal, se le dió como función “realizar estudios y vigilar la congruencia de las acciones necesarias para la integración y diseño de proyectos y programas de desarrollo... intervenir en los casos que así lo determine el Ejecutivo Federal como encargada de la congruencia en la ejecución de proyectos y programas...”.

Estas funciones de intervención en proyectos y programas para “vigilar” su “congruencia” nos recuerdan a la antigua Comisión de Inversiones, ya que se infiere que al determinar la “congruencia” de los programas controlaba por ende la autorización o aprobación de los recursos para los mismos, facultades a las que se les agrega el estudio de factibilidad de los proyectos y la intervención en la dirección de los mismos. Por lo anterior, no cabe duda que esta unidad presidencial fue de un poder político-administrativo enorme y de nueva cuenta se manifiestan desplazados los canales establecidos para la planeación, análisis e implementación de políticas.

Se sabe³⁶¹ que la Coordinación intervino de manera particularmente importante en la promoción de puertos industriales como Tampico, Coatzacoalcos y Lázaro Cárdenas. trabajando en conjunto -aunque mas bien parece que subordinando- con las secretarías de

361 Mainero del Castillo, op. cit. Pág. 219.

Marina, Comunicaciones y Transportes, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Patrimonio y Fomento Industrial y Programación y Presupuesto.

Por último, me parece importante mencionar que el titular de esta Coordinación fue el licenciado Rodolfo Moctezuma Cid, gran amigo personal del Presidente López Portillo que alguna vez fungiera como Director de Inversiones de la Secretaría de la Presidencia, lo cual refuerza la afirmación de que esta unidad presidencial, dada las facultades que les dio el Presidente y el peso político que representa la gran cercanía de sus titular se constituyó como una de las unidades presidenciales que históricamente mas capacidad y poder han representado para el gobierno mexicano.

Por otra parte, una política que destacaba del gobierno de José López Portillo es el apoyo que dio a la salud en comunidades marginadas de la República, ello a través de decretar que los habitantes de dicha comunidades serían derechohabientes gratuitamente de los servicios de salud más cercanos a la comunidad, ya fueran del IMSS o de la propia Secretaría de Salud. El primer decreto en ese sentido se publicó el 5 de Septiembre de 1979, en dicho decreto se mencionó como fundamento del mismo un convenio suscrito entre el IMSS y COPLAMAR, estableciendo un programa denominado “Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria” y se dan servicios médicos gratuitos a más de 50 comunidades de todo el país.

En esa misma idea de promover presidencialmente políticas de desarrollo social el 7 de Febrero de 1980 fue creada la Coordinación General de Programas para Productos Básicos, considerando que “al aplicarse esta política por las diversas dependencias del Ejecutivo ha dado origen a múltiples programas sectoriales... Que los avances logrados requieren en su actual etapa de la atención directa del Presidente de la República a través de una coordinación sistemática...” Sus objetivos fueron: “promover el Programa Nacional de Productos Básicos y coordinar las acciones de las dependencias y entidades dirigidas a la producción, comercialización, financiamiento y consumo, así como sus correspondientes productos de apoyo”

El 17 de Abril de 1980 bajo el encabezado “PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA” se publicó en el Diario Oficial, el decreto que aprueba el Plan Global de Desarrollo. Este plan aunque en cierta manera fue la culminación de los diferentes esfuerzos de planeación que se venían intentando desde las primeras comisiones creadas en la primera mitad del siglo XX, desafortunadamente no tuvo mayor efecto, ya que de entrada fue presentado tardíamente, y además con la inestabilidad económica y social de los dos últimos años del

gobierno de López Portillo, cualquier oportunidad de llevar a la práctica el plan se desvaneció.

Durante marzo, octubre y principalmente diciembre de 1980 se dió una serie de decretos que ampliaban el número de comunidades beneficiadas por el “Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria” Este Boom del programa en parte se explica en relación al inestabilidad social, dentro del contexto de la proximidad del informe de gobierno.

El 25 de Agosto de 1981 se creó la Coordinación de Servicios de Salud como una unidad adscrita a la Presidencia, el objetivo de esta coordinación fue “promover el establecimiento de un Sistema Nacional de Salud dentro del marco del Sistema Nacional de Planeación”.

Sobre esta unidad podemos comentar que una vez más se mostró que el Presidente al crear ciertas unidades presidenciales no solo mostraba su respaldo a cierta política, sino también desplazaba a las instituciones ya existentes, en este caso la Secretaría de Salud que hubieran podido hacerse cargo de la política mencionada.

La creación de esta Coordinación también sirve de ejemplo de una política gestionada desde la Presidencia que se consolidó y ha permanecido por casi veinticinco años, aunque actualmente en el caso de esta política ya se plantean reformas de importancia, que tienden a la desincorporación de los servicios de salud del Estado.

Desde finales de la década de 1970 se detonó una importante política de desarrollo turístico, que se vio administrativamente reflejada en la creación, hacia finales de 1981, de la Coordinación para el Desarrollo de Centros Turísticos adscrita a la Presidencia de la República, a pesar de que en ese año hubo una importante inversión en desarrollo de centros turísticos como Oaxtepec, Cancún, Huatulco, Puerto Vallarta y Los Cabos. De nueva cuenta vemos que se desplazó a la Secretaría de Estado a la cual correspondía el diseño y manejo de dicha política, si como expresa el decreto se buscaba dar coherencia y garantizar el ejercicio de las acciones a tomar.

En mi opinión, la decisión más congruente hubiera sido darle la dirección de la política a la institución correspondiente, es decir a la Secretaría de Turismo, misma que incluso había sido creada por iniciativa del gobierno de ese sexenio.

En el mes de diciembre de 1981 fueron publicados dos decretos más, que declararon sujetos de solidaridad social del IMSS a cientos de comunidades, de todo el país, particularmente el decreto del día 24 aseguraba gratuitamente a los habitantes de casi 4000

comunidades, aunque debemos recordar que a pesar de tener el derecho a recibir atención médica, el decreto por si mismo no garantizaba la infraestructura y capacidad necesarias de las unidades médicas, tal como al parecer ésta sucediendo en nuestros días con el Seguro Popular impulsado por el Presidente Fox..

El 4 de enero de 1982 se publicó en el Diario Oficial el decreto que reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las principales reformas que introduce el decreto es la creación de la Secretaría de Pesca a partir del antiguo departamento, sin embargo en la ley Orgánica de la Administración Pública no se presentó cambio alguno en sus funciones o atribuciones más allá del cambio de categoría administrativa, y el reforzamiento que se le dió a la planeación, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la que se le otorgó la facultad expresa de coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística e información geográfica, Por otro lado se le reconoce en la ley a la Secretaría de Comercio la facultad de: “coordinar y dirigir el Sistema Nacional para el Abasto” función que venía desempeñando la Coordinación General de Productos Básicos. Se infiere que esta unidad presidencial dejo de operar, sin embargo no se presentó ningún acuerdo de disolución de la misma durante este gobierno. Destaca también dentro de esta reforma

El 5 de enero se publicaron en el Diario Oficial los dos últimos decretos presidenciales que otorgaron a miles de comunidades en todo el país el derecho a la atención medica en el IMSS, este decreto, desde mi punto de vista, no tenía sino la intención de ser un elemento decorativo para el informe presidencial y para la imagen del agonizante gobierno, por tres razones; primero la poca factibilidad de aplicación del decreto en si mismo y segundo, que siendo los últimos meses de gestión del Presidente en turno ya no estaba en sus manos garantizar que hubiera un intento real de organizar el aparato administrativo para implementar esta iniciativa y tercero, la situación económica del país y del gobierno no estaba en condiciones de aumentar solo por “decreto” el gasto público en la medida que un decreto de dicha naturaleza demandaría como menciona Flores Caballero:

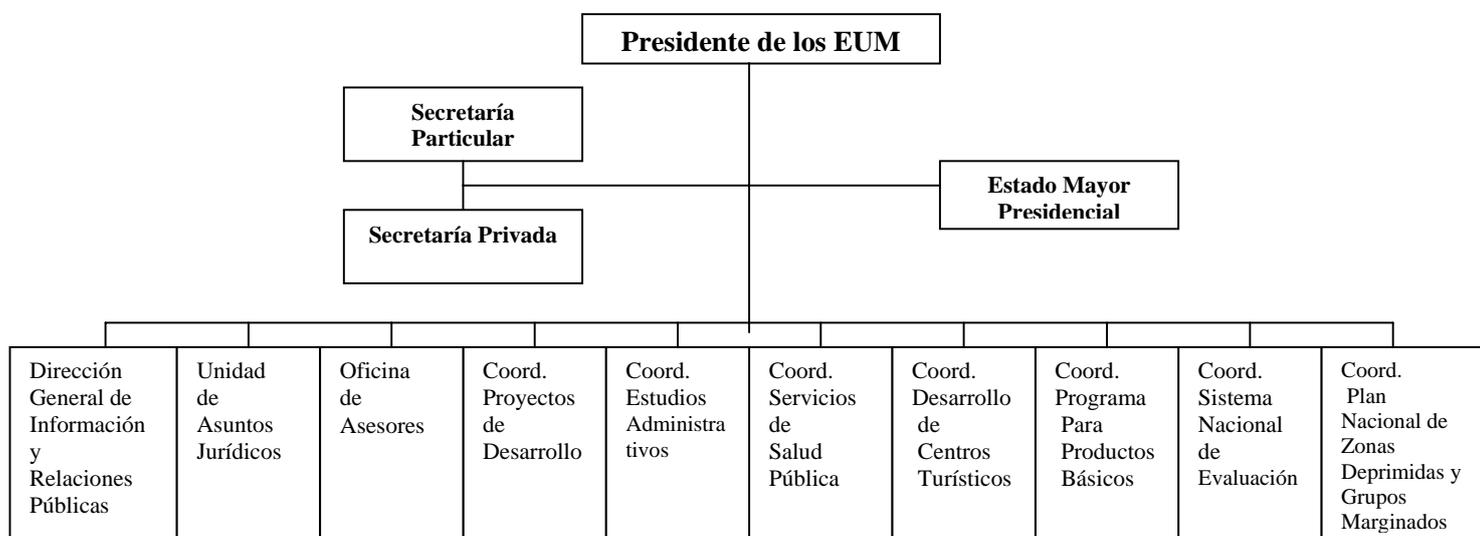
“La crisis económica propicio el descontento social, el riesgo de una inestabilidad política, a su vez originó un ambiente de desconfianza e incertidumbre. En ese clima terminó el mandato del Presidente López Portillo.”³⁶²

362 Flores Caballero, op. cit. Pág. 309.

El último cambio que sufrió la Presidencia de la República durante el gobierno de López Portillo fue en la denominación de la hasta entonces Dirección General de Información y Relaciones Públicas creada en 1977, misma que ahora pasaría a llamarse Coordinación General de Comunicación Social, señalando el decreto como justificación simplemente que: “conviene cambiar su denominación” siendo publicado el correspondiente acuerdo el 21 de junio de 1982, estando ya próximo el cambio de gobierno.

Para esos momentos debido a la precaria situación financiera y política en que estaba la hacienda pública, además de la proximidad del cambio de gobierno la Administración Pública y particularmente la Presidencia de la República operaba con capacidades mínimas, atendiendo como es costumbre los asuntos relacionados con el traspaso de la administración, las liquidaciones de los funcionarios salientes y atendiendo los últimos decretos del gobierno saliente.

Considerando que orgánicamente ninguna de las coordinaciones presidenciales había oficialmente desaparecido, podemos presentar el siguiente organigrama³⁶³ de la Presidencia de la República a fines del gobierno de José López Portillo:



Sin embargo, al comparar la información de esta fuente con la del Directorio de la Administración Pública Centralizada y paraestatal de 1981, encontramos inconsistencias; la primera de ellas es que el jefe de la oficina de asesores y Coordinador de Proyectos de

363 Este es el organigrama presentado en el “Manual de Organización del Gobierno de los EUM. México, Presidencia de la República, CGEA 1981 Por lo que respecta al Estado Mayor Presidencial, la Secretaría Particular, la Secretaría Privada, y la Dirección General de Administración, no se emitió acuerdo alguno, por lo que se consideran heredados del gobierno anterior, La Oficina de Asesores fue creada por José López Portillo, sin embargo no se expidió acuerdo alguno para su creación, se infiere en tal caso que fue creada por instrucciones presidenciales directas El único cambio que sufrió este organigrama hasta el final del gobierno fue el cambio de nombre de la Dirección General de Información y Relaciones Públicas que cambio a Coordinación General de Comunicación Social ocurrido en junio de 1982.,

desarrollo era la misma persona; lic. José Antonio Ugarte, la segunda es que en el Directorio aparece la Lic. Irma Cué de Duarte como Directora General de Estudios Jurídicos, siendo que la unidad de Asuntos jurídicos no se convertiría en Dirección sino hasta las reformas emprendidas al año siguiente con el nuevo Presidente.

Asimismo, el Directorio al ser más amplio en las oficinas que enlista, muestra otras inconsistencias como el hecho de que además de la unidad o Dirección de Asuntos Jurídicos existiera un Asesor Jurídico del Presidente de la República presumiblemente ubicado al interior de la Secretaría Particular, y que a su vez existiera un Director Jurídico dentro de la Coordinación del COPLAMAR, y en ese mismo sentido que al mismo tiempo que existía la Coordinación General de comunicación Social (Dirección en 1985) existía también una Dirección de Comunicación Social dentro de la Coordinación del COPLAMAR, lo mismo pasa con la existencia simultanea de la Coordinación del Sistema Nacional de evaluación y la Subdirección de Evaluación y Control del COPLAMAR.

La duplicación de funciones en el interior de las unidades presidenciales y de las Coordinaciones, con respecto a dependencias y entidades de la Administración Pública con tareas similares, revelan que el intento de control y centralización que supuso la existencia de estas Coordinaciones presidenciales no respondió a principios de racionalidad administrativa y por lo tanto, sólo se consiguió denotar los marcos institucionales con la fuerza del respaldo presidencial que tenían las Coordinaciones.

En cuanto al entramado político-burocrático tenemos como característica principal del gobierno de López Portillo, la transición de una etapa en la historia política del país de estabilidad y funcionabilidad del sistema político a otra de estancamiento y crisis en la cual se favoreció el ascenso de un grupo de figuras ya destacadas como funcionarios públicos que más que conquistar el poder por medio de elecciones habían ascendido desde el interior de las oficinas de gobierno, con lo cual inició o bien se desató el fenómeno conocido como tecnocracia.

Cierto es que desde Miguel Alemán el relevo militar supuso una formación mayor de la alta burocracia principalmente abogados, los economistas de la Secretaría de Hacienda, los contadores de Secretaría de Patrimonio Nacional, estos eran grupos de gran poder pero no propiamente tecnocráticos, ya que la tecno-burocracia, o simplemente tecnocracia

propriadamente dicha, se define en palabras de la siguiente forma; “El poder unipersonal cede ante el poder del grupo técnico”³⁶⁴

De allí que podamos situar una clara fase inicial en la gestión de José López Portillo, cuando los grupos de poder que se fueron formando a interior del gobierno, principalmente dentro de áreas de finanzas, paulatinamente desarrollaron una dinámica de apoyo mutuo basado en ciertos factores comunes entre ellos; como el contar con formación a nivel postgrado, en ciencias económicas y comulgar con políticas económicas, primero conocidas como monetaristas y que luego serían conocidas como neoliberales o neo conservadoras, ascendiendo a través de una dinámica de elites y clanes burocráticos y no por medios partidistas³⁶⁵.

3.2 Principales cambios en la organización de la Presidencia de la República y la Administración Pública durante el Gobierno de Miguel De la Madrid (1982-1988)

Miguel de la Madrid asumió la Presidencia en un entorno de serios problemas financieros, la gestión de López Portillo concluía en medio de una gran polémica y deslegitimación, heredaba una, de por sí, grande deuda externa, a la que se le agregaba la deuda contraída por la expropiación bancaria, la crisis económica traducida en inflación, devaluación, desempleo, y escasez, esto aunado a la virtual quiebra del gobierno tenían al país en una fuerte tensión social y aunque para esos momentos era prácticamente inexistente la amenaza para la seguridad nacional que en otro momento representó la existencia de grupos guerrilleros de izquierda en parte gracias a la reforma política efectuada durante el gobierno pasado³⁶⁶, aún así el gobierno percibió la urgencia de plantearse con mayor seriedad la necesidad de revisar paralelamente a la orientación del sistema económico mexicano la reforma del sistema político.

La siguiente cita me parece resume bien la compleja coyuntura política, económica y social en medio de la cual se dio el cambio de gobierno:

“La crisis de 1982 provocó una revisión de todo. La sacudida fue de tal magnitud que generó un cambio profundo en las estructuras sociales. Se cuestionaron los vínculos establecidos entre un

364 Fernández Santillán op. cit. Pág. 106.

365 “...era necesario contar con funcionarios que tuvieran una formación mas especializada, de la que carecían los políticos tradicionales... Esa barrera entre otras cosas dio oportunidad a los nuevos funcionarios de consolidar grupos burocráticos con un poder emanado de ese código particular de información que manejaban, lo que les permitió ascender en la escala de puestos y alejarse cada vez mas del sistema de promoción que tradicionalmente había sido el partido en el poder” Fernández Santillán op. cit. Pág. 107.

366 Un resumen de estas reformas se encuentra en: Rueda Peiró Isabel “México, Crisis, Reestructuración económica, social y política” México 1998 UNAM-III Siglo XXI. Págs. 78-80

voluntarismo político y el crecimiento económico, que se había constituido en eje orientador de la vida institucional. La recesión no sólo puso fina 47 años de expansión económica sino, lo que es más importante, de los lineamientos de política económica y social que se habían instrumentado para alcanzarla. Fue un acontecimiento que obligó a una profunda redefinición de los valores que habían orientado el sentido institucional del Estado mexicano, de sus cuerpos administrativos y de las relaciones que guardaba con las corporaciones...El problema económico no era sólo de caja, la ausencia de dinamismo respondía a profundos desequilibrios internos: campo-ciudad, capital-trabajo, centro-región... condiciones internacionales adversas... y sobre todo una transformación tecnológica que hacía obsoletos nuestros valores económicos...ahora nos encontrábamos inmersos en una realidad diferente. El capitalismo reivindicaba la competencia a través de la productividad... El esquema desarrollo ya no era operativo y resultaba antifuncional y profundamente antipopular... el acuerdo corporativo que lo acompañaba reflejaba decrepitud ante una vigorosa emergencia de la sociedad civil... Su funcionamiento se había apoyado en mecanismos anacrónicos como la protección, la industrialización por sustitución de importaciones, las organizaciones laborales legitimadas con la estabilidad en el empleo y las empresas que vivían en la exención y del subsidio despreocupadas de la competencia”³⁶⁷

Esta situación de crisis que vivía el gobierno, principalmente en el plano económico contribuye a explicar que a partir del gobierno de Miguel de la Madrid los programas de desarrollo, reforma o modernización administrativa se contrajeran y sufrieran un sesgo en la concepción de cómo debía hacerse más eficiente a la administración, enfocándose ahora sólo a disminuir su tamaño en personal y en bienes, con el fin de tener menos responsabilidades financieras y de allegarse recursos para solventar la crisis financiera.

Además la concepción de Estado pequeño, era congruente con la ideología monetarista o neoconservadora de los actores ubicados en el centro neurálgico del diseño de la política económica y del principal centro de diseño de las políticas públicas y de desarrollo, es decir de la Secretaría de Hacienda y de la Secretaría de Programación y Presupuesto respectivamente.

En ese contexto, la Administración Pública desde el primer año de gobierno del Presidente de la Madrid, de acuerdo con la política de “austeridad en el gasto público” establecida en el PIRE, (Programa Inmediato de Reordenación Económica) comenzó a disminuir: “La disminución adicional del gasto público dio lugar a la desaparición de 15 subsecretarías y 50 direcciones generales e incluyó el despido de empleados de confianza del sector central”³⁶⁸.

De igual manera los programas de simplificación y reforma de ventanillas se enfocaron a la disminución del personal gubernamental, asimismo los retiros voluntarios comenzaron a ser alentados, en ese tenor el mayor golpe para la Administración Pública fue

367 Quiróz Pérez Miguel y Lucino Gutiérrez H. “De Carranza a Salinas. Otras razones en el ejercicio del poder en México”, México, 1992 Editorial UAM-Azcapotzalco Págs. 329-338.

368 Flores Caballero Romeo op. cit. Pág. 346

en el sector paraestatal que comienza a disminuir drásticamente. Esta política se convertirá en una constante de todo el sexenio. Al respecto Juan José Sánchez González señala:

“de diciembre de 1982 a agosto de 1988 se sometieron a privatización 722 entidades... los que sumados a las 48 desincorporaciones vía ley arrojan un total de 770 entidades paraestatales privatizadas. Lo que representa un 63% del total de las 1216 entidades que conformaban la administración paraestatal”³⁶⁹

Los primeros cambios al marco jurídico de la Administración Pública

El 4 de diciembre de 1982 Miguel de la Madrid presentó al Senado de la República un paquete de iniciativas de reformas constitucionales, a diversas leyes, respecto a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la exposición de motivos manifiesta que el propósito del nuevo gobierno en materia administrativa es:

“planear de manera democrática todos los aspectos de la vida nacional con especial énfasis en su descentralización” y que la Administración Pública: “actuó con eficacia y agilidad; aprovechar lo mucho que se ha logrado, rectificar lo que no ha funcionado y hacer las innovaciones indispensables”³⁷⁰

Los principales cambios que se propusieron fueron; la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, a la que se le daría la responsabilidad de: “la promoción de la aplicación de políticas y directrices que para el proceso de modernización de la Administración Pública vaya determinando el ejecutivo...”³⁷¹

Lo anterior, bajo la premisa de que: “la renovación moral de la sociedad... se traduce inicialmente en el ámbito de la Administración Pública”³⁷² Esta responsabilidad se desprendió de la anterior Comisión de Estudios de la Administración Pública que dependía de la Presidencia de la República y que desaparece con la entrada del nuevo gobierno. También se propuso dar a la Secretaría de Programación y Presupuesto “atribuciones integrales para regular la administración de recursos humanos del Gobierno Federal”³⁷³ mientras que a la Secretaría de Hacienda:

“Se le adicionan las atribuciones de proyectar y calcular además de los ingresos de la federación y del Departamento del distrito Federal los de las entidades de la Administración Pública

369 Sánchez González Juan José “Empresas Públicas y Privatización en México” Documento de Trabajo para la asignatura Nueva Gestión Económica del Estado Mexicano UNAM-FCPyS febrero de 2004. Pág. 163.

370 México, Cámara de Diputados XLII Legislatura “Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública. México, 1984. Págs. 7-8

371 op. cit. Pág. 12

372 op. cit. Pág. 8

373 Ibíd.

Federal considerando los requerimientos del gasto público que hubiere previsto la Secretaría de Programación y Presupuesto”³⁷⁴

Se propone la creación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a partir de las anteriores Secretarías de Comercio y de Patrimonio y Fomento Industrial bajo el argumento de la necesidad de:

“Acelerar el desarrollo de la industria nacional con alta productividad enfocada y alentada a satisfacer directamente nuestras necesidades industriales; así como el acceso competitivo sostenido y ventajoso de nuestros productos a los mercados internacionales... impulsar el comercio exterior y revitalizar con realismo los instrumentos de política económica con que el Estado cuenta”³⁷⁵

Asimismo se impulsó la creación de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal;

“Ante la circunstancia de que los recursos naturales en su conjunto se deben continuar utilizando con carácter de instrumentos estratégicos del desarrollo... a fin de fortalecer por una parte la función rectora del gobierno en el proceso de desarrollo y por otra redistribuir mejor los beneficios que de su explotación se obtengan”³⁷⁶

El 29 de Diciembre de 1982 se publicaron las reformas a dicha ley, mismas que tuvieron como principal resultado:

- A. Se dieron facultades en materia de administración de recursos humanos del gobierno a la Secretaría de Programación y Presupuesto,
- B. Se fortaleció a la Secretaría de Hacienda,
- C. Se creó a partir de las Secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial y la Secretaría de Comercio; la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- D. Se creó la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, a la que se le encargó la responsabilidad del fomento y manejo de las actividades e industrias de áreas estratégicas y prioritarias,
- E. Se transformó a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obra Pública en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la cual además de la responsabilidad de las obras públicas y la conducción de la política de asentamientos humanos procuraría el mejoramiento del medioambiente,
- F. Se creó de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología a partir de la anterior Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, partiendo de: “la necesidad

374 op. cit. Pág. 10
375 op. cit. Pág. 12
376 op. cit. Pág. 13.

de integrar en un solo órgano las facultades relativas a ecología, medio ambiente, asentamientos humanos y ordenamiento territorial de la República” dentro de los objetivos de la nueva dependencia estaría: “descentralizar la vida nacional... una participación mas activa de los gobiernos estatales y municipales en la definición y desarrollo de programas de vivienda, y de agua potable y alcantarillado que respondan a su propia problemática...”³⁷⁷

De todas las reformas a la LOAPF sin duda el cambio de mayor importancia fue la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, que centralizó las facultades de vigilancia y supervisión administrativa anteriormente dispersas en cada secretaría o entidad paraestatal, en múltiples figuras como Unidades de Organización y Métodos, Comisiones Internas de Administración, la Comisión Nacional de Recursos Humanos, la Secretaría de Programación y Presupuesto, y por supuesto la Secretaría de Hacienda.

Primeros cambios a la Presidencia de la República.

En lo concerniente a la Presidencia de la República, se realizó también una reforma de importancia a su marco jurídico básico, que es el artículo octavo de la LOAPF, que anteriormente señalaba como funciones básicas³⁷⁸ de la Presidencia:

- A. Estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales,
- B. Compilar las leyes y decretos promulgados, los reglamentos, los acuerdos, y resoluciones expedidos por el Presidente de la República;
- C. Estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública,
- D. Coordinar y evaluar la ejecución de la Administración Pública,
- E. Para la atención de los servicios de difusión y relaciones públicas,
- F. Brindar asesoría y apoyo técnico y de coordinación de áreas prioritarias que el propio ejecutivo determine.

Después de la reforma, el citado artículo, se limitó a consignar:

³⁷⁷ Lista elaborada a partir de op. cit. Pág. 13.

³⁷⁸ Elaboración a partir del artículo 8 de la LOAPF, ver supra. Pág. 79

“El titular del Poder Ejecutivo Federal contará con las unidades de apoyo técnico, asesoría y coordinación que el propio ejecutivo determine de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.”

Llama la atención que sobre la reforma a este artículo no se presentó ningún comentario en lo particular, dentro de la exposición de motivos presentada al Senado de la República.

La única línea que podríamos relacionar es la función de estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública, misma que fue encomendada a la nueva Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

La modificación que sufrió este artículo fue, básicamente, suprimir las líneas que señalaban ciertas áreas de responsabilidad de las que la Presidencia debía hacerse cargo, dejando ahora a entera libertad del Jefe del Ejecutivo la posibilidad de crear oficinas de; “asesoría, apoyo técnico y coordinación” de acuerdo a sus necesidades o prioridades, es decir crear su propio “staff” a la usanza estadounidense, lo cual resulta lógico considerando que esta dependencia, durante el gobierno anterior, había aumentado su rango de acción a tal grado de coordinar políticas que eran claramente propias de una Secretaría de Estado.

No obstante ahora que ya no se indicaban sus responsabilidades se presentaba una mayor discrecionalidad en la arquitectura institucional de estas unidades, por otra parte había desaparecido de la Ley Orgánica de la Administración Pública la posibilidad de que una sola dependencia ejerciera la función de vigilar, coordinar, y coadyuvar de manera global a la organización y funcionamiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública, es decir que la tendencia hacia la especialización de dependencias en este caso en materia de desarrollo administrativo y control de gestión se había visto interrumpida.

El nuevo marco jurídico que le brindaba la LOAPF a la Presidencia de la República, se vio complementado el 19 de enero de 1983 con la publicación de un acuerdo presidencial que reorganizaba a las oficinas de la Presidencia, a partir de una Dirección General del Secretariado Técnico de Gabinetes y de la existencia de Gabinetes especializados, cuyo propósito era que estos fueran: “instancias presidenciales de coordinación para el cumplimiento de las políticas y programas del Gobierno Federal” Se determinó que agruparían a los titulares de las Secretarías de Estado en los siguientes gabinetes:

I. Economía; Secretarías de: Hacienda, Programación y Presupuesto, Contraloría, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial y Trabajo.

II. Asuntos Agropecuarios; Secretarías de: Agricultura y Recursos Hidráulicos, Hacienda, Programación y Presupuesto, Contraloría, Comercio y Fomento Industrial, y Reforma Agraria.

III. Salud; Secretarías de: Salubridad y Asistencia, Programación y Presupuesto, Contraloría, IMSS, ISSSTE, y DIF.

IV. Comercio Exterior; Secretarías de: Comercio y Fomento Industrial, Relaciones Exteriores, Hacienda, Programación y Presupuesto, Contraloría, y Energía, Minas e Industria Paraestatal.³⁷⁹

También se dejó abierta la posibilidad de que el Ejecutivo pudiera establecer los gabinetes especializados que considerara necesarios, así como el que se invitara a las reuniones de los diferentes gabinetes a los titulares de las dependencias o entidades que tuvieran incumbencia asuntos relacionados con el gabinete en cuestión. Cada gabinete contaría con el auxilio de un secretariado técnico encabezado por un “Secretario Técnico” que a su vez dependía de la Dirección General del Secretariado Técnico de gabinetes³⁸⁰ y se previó la posibilidad de crear grupos de trabajo “cuando la importancia de un programa o una acción conjunta lo requieran” comisiones, en las cuales el Secretario Técnico del gabinete correspondiente fungiría como secretario y relator.

En esta nueva estructura de Secretarios Técnicos se pueden detectar atribuciones que fomentaban, de nueva cuenta, la ingerencia directa de personal de la Presidencia, en este caso del Secretariado Técnico con las instancias encargadas de la ejecución de las Políticas, me refiero al inciso VII relativo a coadyuvar con la comunicación entre el Presidente y los Titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, ya que

379 Diario Oficial de la Federación 19 de enero de 1983

380 Las facultades que el decreto otorgaba a estas unidades eran:

Coordinar los asuntos Interdependenciales a través de los secretarios técnicos de los gabinetes especializados (es decir delegar en los secretarios técnicos de cada gabinete las siguientes facultades)

Llevar a cabo el seguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno de dichos gabinetes, elevando a la consideración del Presidente de la República la situación que guarde el cumplimiento de los mismos.

Llevar a cabo el seguimiento de los programas e instrucciones que expresamente señale el Presidente de la República, cuando abarquen a más de una dependencia.

Obtener de las dependencias y entidades, la información que sea necesaria para el cumplimiento de sus funciones desarrollando y manteniendo actualizado el sistema de información, análisis, documentación e indicadores básicos que requiera cada gabinete;

Preparar las reuniones de los gabinetes Especializados y a través de los secretarios técnicos respectivos;

Formular las agendas de las sesiones de cada Gabinete Especializado tomando en cuenta el criterio de sus integrantes y proponerlas al Presidente de la República para su consideración y aprobación;

Preparar o promover la presentación de documentos básicos y materiales de apoyo así como elaborar las convocatorias respectivas;

Elaborar las minutas de las reuniones y la relación de los acuerdos tomados.

Elaborar los estados de avance de los acuerdos tomados en sesiones anteriores anexándolos a la agenda propuesta en la convocatoria respectiva

Elaborar los estudios específicos que requiera el Presidente de la República.

Coordinar, orientar y supervisar las acciones de los secretarios técnicos de acuerdo a las políticas, lineamientos y prioridades que fije el titular del Ejecutivo Federal.

Coadyuvar en la comunicación del Presidente de la República en las materias de su competencia con los Secretarios de Estado y Directores Generales de los Organismos y Empresas Paraestatales.

Resguardar, Registrar y controlar las actas, acuerdos y toda la documentación relativa al gabinete en Pleno y a las especializadas así como llevar la cronología correspondiente.

Ejercer las Funciones de secretariado en las reuniones del Gabinete en Pleno, y;

Las demás que le confiera el Presidente de la República y que sean necesarias para el ejercicio de las anteriores.

recordemos que precisamente para establecer esa comunicación coordinada era la existencia de los Gabinetes y las disposiciones del artículo 7 de la LOAPF.

Como complemento al Secretariado Técnico fue creada la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia en sustitución de la anterior Unidad de Asuntos Jurídicos, llama la atención que simultáneamente es creada “con carácter permanente” la Comisión de Estudios Jurídicos presidida por un Director General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia e integrada por los Directores Generales o equivalentes de las dependencias de la Administración Pública.

Entre las funciones de la comisión estaban; procurar unificar criterios y evitar contradicciones en el marco jurídico de la Administración Pública, y estudiar anteproyectos de ordenamientos que interesen a varias dependencias.

De estas atribuciones sobresale la de “simplificar y reducir el exceso de regulaciones” y la de “proponer la eliminación de normas obsoletas ineficaces o contradictorias” cabe destacar que esta Comisión no figura en los directorios del gobierno de 1983, por lo que puede suponerse o bien que se desintegró muy rápidamente o que no se consideró necesaria su inclusión en los mismos por no contar con una estructura administrativa propia al ser sólo una especie de gabinete de trabajo de segundo nivel.

En esa misma edición del Diario Oficial del 19 de enero de 1983 se derogaron los acuerdos por los que fueron creadas las coordinaciones presidenciales de: Sistema Nacional de Evaluación, Proyectos de Desarrollo, Programa para Productos Básicos, Servicios de Salud Pública, Desarrollo de Centros Turísticos, y de Estudios Administrativos. Todos bajo el mismo argumento de:

“Que la creación de unidades de apoyo técnico, asesoría y coordinación del Ejecutivo responde a la necesidad de contar con apoyo suficiente en áreas que considere prioritarias; Que la consecución de los objetivos y propósitos del programa de reordenación económica anunciado el pasado 1ro de Diciembre requiere integrar en las Dependencias del Ejecutivo a mi Cargo la totalidad de funciones que conforme a las materias de su competencia correspondan, y; Que la reducción del gasto público federal exige limitar la existencia de este tipo de unidades a lo estrictamente indispensable”³⁸¹

Se creó también la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia, que reemplazaba a la recientemente creada Coordinación General de Comunicación Social, (junio de 1982) todavía durante el gobierno de López Portillo. Ese acuerdo del Ejecutivo sobre las Unidades de la Presidencia de la República, destacó, entre todos los que se habían

381 México, Diario Oficial de la Federación 19 de enero de 1983 Pág. 3

dado hasta la fecha, por ser la primera vez que se incluye en sus considerandos una nota o referencia histórica relativa a su propia existencia:

“desde los primeros gobiernos de la Revolución, la Presidencia de la República ha contado con unidades administrativas encargadas de sus funciones de información y relaciones públicas”³⁸²

Por otra parte, la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados permaneció hasta el 20 de Abril de 1983, cuando fue publicado el acuerdo de su desaparición por considerarse que los programas relativos a dicha naturaleza debían “integrar en las dependencias y entidades de la Administración Pública las funciones que conforme a la competencia u objeto les corresponda ejercer” y sus programas prioritarios fueron transferidos a las Secretarías de Estado bajo la tutela de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

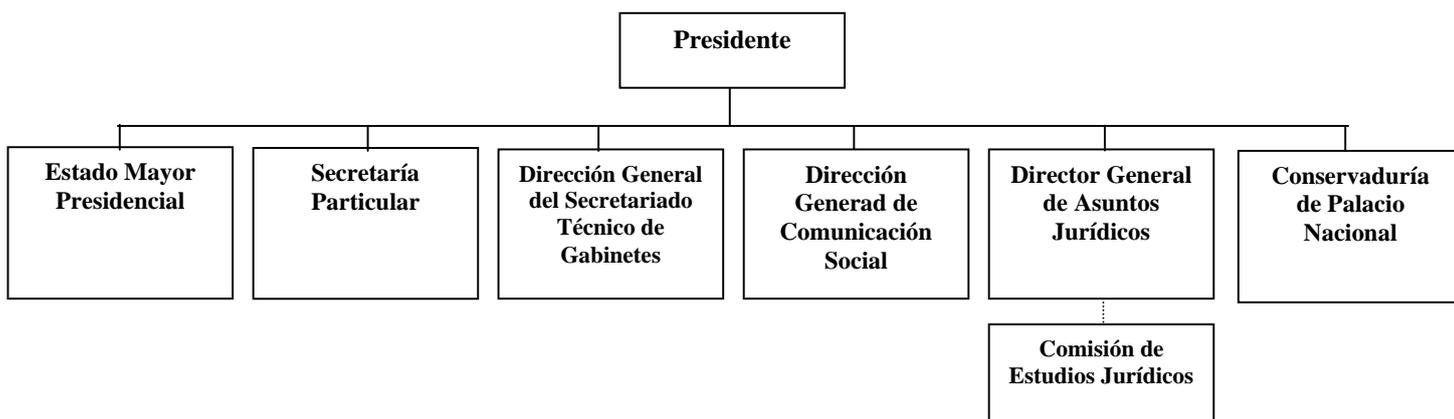
Quitando a las estructuras permanentes del Estado Mayor Presidencial, y las Secretarías Particular y Privada; si comparamos las unidades que modificó De la Madrid en este decreto (asuntos jurídicos) y las que desapareció, con las que creó durante su gestión el Presidente anterior, nos damos cuenta de que no fueron tocadas la “Oficina de Asesores” de la cual era titular simultáneamente el Coordinador de Proyectos de Desarrollo, lo cual resulta interesante al percatarnos de que tampoco existe acuerdo alguno publicado durante el gobierno anterior de su modificación o desaparición.

Ante esta situación se presentan dos escenarios, el primero es que la desaparición de estas oficinas haya sido desde tiempo atrás por un acuerdo interno del Presidente, es decir, no publicado en el diario oficial, y por ello no hubiera necesidad de publicar el acuerdo de su desaparición, la segunda es que el Presidente de la Madrid haya acordado internamente su desaparición y por tanto tampoco haya publicado el Diario Oficial el acuerdo respectivo.

Ahora bien, considerando al Directorio de la Administración Pública de abril de 1983, el decreto del 6 de septiembre de 1984 y excluyendo los comités creados en razón del sismo de 1985; puedo presentar como las unidades de la Presidencia que existieron durante el sexenio a las siguientes oficinas³⁸³:

382 México, Diario Oficial de la Federación 31 de enero de 1983.

383 El organigrama es elaboración propia a partir de las oficinas enlistadas en el “Directorio de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal” de 1983 editado por la Presidencia de la República Pág. 1 No se incluye a la Dirección de Administración por presentarse como de menor rango y estar presumiblemente adscrita a la Secretaría particular



Destaca la obra de Miguel de la Madrid titulada “El ejercicio de las Facultades Presidenciales”, por ser el único escrito de un ex Presidente de México, que da una explicación sobre la forma en la que fueron configuradas y cómo era el funcionamiento de sus oficinas presidenciales:

“estas habían venido... con una tendencia expansiva ante la necesidad de que el staff directo del Presidente apoyara a este con su trabajo cotidiano y con el resto de la administración... Al reorganizar las oficinas presidenciales... traté de que el staff presidencial tuviese efectivamente ese carácter y no el de una autoridad intermedia entre el Presidente de la República... y los demás miembros del gabinete... de acuerdo con mi criterio los colaboradores político-administrativo más destacados del Presidente debían ser los Secretarios de Estado... y los titulares de algunos organismos descentralizados fundamentales; las oficinas presidenciales debían ser (solo) entidades coadyuvantes de la rutina presidencial, enlaces entre el Presidente y el resto de la administración... mecanismos de captación de información directa al Presidente y de emisión de comunicación social. No permití que mis oficinas interfirieran en las facultades legales y administrativas de las dependencias principales... Introduje una Dirección de Coordinación de Gabinetes, modalidad de trabajo que se inició propiamente en el gobierno del Presidente López Portillo pero que me propuse reforzarla y sistematizarla”.³⁸⁴

En la explicación subyace una crítica implícita de la manera en que operaban las oficinas de la presidencia durante el gobierno anterior al suyo, prácticas que muy probablemente Miguel de la Madrid, como titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, debió enfrentar más de una vez y cuando tuvo la oportunidad en su papel de Presidente buscó enmendar, dándole una mayor institucionalidad a estas unidades y tratando de respetar la Jerarquía del resto de las dependencias y entidades de la Administración Pública.

384 De la Madrid Hurtado Miguel “El ejercicio de las facultades presidenciales” México, 2004 Editorial Porrúa Pág. 32

La Presidencia de la República y la Administración Pública durante la segunda parte del sexenio.

Desde antes de la publicación de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, se publicaron una serie de reformas a la constitución y a diversas leyes que perfilaban, claramente, cual era la imagen del nuevo gobierno que el Presidente de la Madrid quería presentar, estas reformas jurídicas deben entenderse además dentro del marco de una severa crisis económica que condicionaría cualquier política que emprendiera el gobierno.

Por ejemplo, en una de sus primeras acciones de gobierno, el 15 de diciembre de 1982, se decretó la creación de nuevas bases administrativas respecto al disfrute de bienes y servicios por parte de los funcionarios de la Administración Pública, tales como la asignación de vehículos oficiales, combustible, lubricantes y refacciones, personal, escolta, gastos de representación, material y equipo de oficina, pago de viáticos, etc.

Al día siguiente se publicó un acuerdo del Procurador General de la República en el que se establecía que todo aspirante a ingresar al Ministerio Público federal, al Cuerpo de Peritos o a la Policía Judicial debería ser mediante un concurso dirigido por el Instituto Técnico de la misma institución.

En esa misma edición del Diario Oficial se publicó un acuerdo que creó en la Procuraduría una Unidad de Contraloría Interna, Evaluación y Quejas, una Unidad de Información Documental y Estudios Legislativos, una Unidad Técnica Jurídica, y la Unidad de Comunicación Social.

El 5 de enero de 1983, se reformó el Código Penal Federal y de materia común para el Distrito Federal, para incluir ahora sanciones contra delitos cometidos por funcionarios de la Administración Pública o en el resto del Gobierno Federal incluyendo delitos como “ejercicio indebido del servicio público” “abuso de autoridad,” “uso indebido de atribuciones y facultades,” “intimidación,” “ejercicio abusivo de funciones,” “trafico de influencias,” etc. También ese día es publicada la nueva Ley de Planeación que estableció las bases del funcionamiento del “Sistema Nacional de Planeación Democrática”

Una serie de reformas constitucionales que también reflejaron la preocupación del nuevo gobierno por la moralidad de los funcionarios públicos, fueron publicadas el día 28 de enero, entre ellas destaca la del artículo 22 constitucional donde ahora se daba facultad a la autoridad judicial para decomisar los bienes de un inculpado en el caso de

enriquecimiento ilícito. También es importante la reforma al artículo 108, referente a las responsabilidades de los servidores públicos; este artículo ahora fué ampliado y mas específico respecto a su redacción anterior, y su aplicación se extiende no sólo a los representantes de elección popular, y los Secretarios de Estado y al Procurador General, sino también los miembros del Poder Judicial Federal, y “toda persona que desempeñe un cargo o comisión en la Administración Pública Federal”, también se hace explícito que los Gobernadores de los Estados, los Diputados locales, y ahora también los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia se hacen responsables no sólo por la violación de la Constitución y de las leyes federales sino también “por el manejo indebido de recursos y fondos federales”

En el artículo 109 se encomendaba al Congreso de la Unión y a las legislaturas estatales expedir leyes de responsabilidades de los servidores públicos, asimismo señalaba que se aplicarían “sanciones a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos”.

Asimismo los artículos 110 al 114 ampliaban y detallaba el procedimiento de juicio de procedibilidad y de juicio político a los servidores públicos federales de primer nivel, así como a los de los gobiernos estatales.

También fué reformado el artículo 73 relativo a las facultades del Congreso para hacerlas coherentes con la reforma a las responsabilidades de los servidores públicos y el juicio político y de procedibilidad (artículos 108-114), de esta manera en conjunto, se estaban delineando políticas administrativas, cuya tendencia más clara era el control de los actos de gobierno.

Sin embargo, al limitarse a la punibilidad de ilícitos relacionados con deshonestidad en el sector público, se descuidó la institucionalización de la política de fiscalizar integralmente los procesos de gestión pública, que va desde el diseño de los programas mismos hasta la implementación y evaluación de la eficiencia y eficacia de los programas efectuados, como podemos constatar en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial que contempla la creación de la SECOGEF, así como en diversas declaraciones de funcionarios políticos de alto nivel, hubo un giro respecto a la anterior visión integral del control gubernamental que ahora pondría más énfasis en la “honestidad en el manejo de los recursos”, es decir en la vigilancia administrativa para evitar acciones

como peculado o manejo indebido de los bienes públicos al respecto una opinión experta afirma:

“en esos años la urgencia provocada por la crisis económica hizo que una vez más, a la modernización administrativa... se le transformó hasta llegar a confundirla con la simplificación administrativa y se le identificó sobre todo con recortes, congelamiento, cancelación de plazas y partidas presupuestales que no corresponden necesariamente a la voluntad de racionalizar los procesos administrativos...”³⁸⁵

Éste descuido en cuanto a la política de desarrollo, innovación y eficiencia en la Administración Pública, se vio reflejado en la precaria existencia de instancias encargadas de estudiar posibles mejoras a la gestión pública, siendo que, a pesar de que en la exposición de motivos de la más reciente reforma a la LOAPF, se argumentaba que una función de la Secretaría de la Contraloría sería “...la promoción de la aplicación de políticas y directrices que para el proceso de modernización de la Administración Pública vaya determinando el ejecutivo”.³⁸⁶

Lo cierto es que cuando se publicaron las reformas a la nueva ley el 29 de diciembre de 1982 no se mencionaba ninguna facultad explícita relativa a dicha función, en cambio la única instancia burocrática legalmente facultada para llevara cabo políticas de modernización administrativa era la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyo titular era Carlos Salinas de Gortari.-

De esta manera la única oficina en toda la Administración Pública que tendría como objeto el mejoramiento de la Administración pública Estaría alojada en la Secretaría de Programación y Presupuesto y sería la “Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal” perteneciente a la Dirección General del Servicio Civil y esta a su vez, a la Subsecretaría de Control Presupuestal y de Contabilidad.

La baja jerarquía administrativa de la unidad es, para mí, una prueba de que las políticas de “Modernización Administrativa” estuvieron enfocadas más a la reducción o control del personal público, que a proponer reformas para mejorar la implementación de las políticas pública.

Ésta tesis se ve reforzada por el hecho de que el dato que sobre la dependencia consigna el primer informe de gobierno, es que como resultado del trabajo de esta unidad se: “Redujeron 51 Direcciones Generales y 27 equivalentes en el sector paraestatal”³⁸⁷

385 Pardo, María del Carmen, op. cit. Pág. 13.

386 México, Cámara de Diputados XLII Legislatura “Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública. México, 1984. Pág. 8

387 México. Presidencia de la República “Primer Informe de Gobierno” México 1983 Pág. 76.

En es tenor, el 29 de junio de 1983, se instituyó la Comisión Intersecretarial del servicio civil, que sería presidida por el Secretario de Programación y Presupuesto con el fin de poner en marcha un programa de establecimiento del servicio civil de carrera. Dado que el proyecto, como era planteado, fortalecería a la estructura sindical -concretamente a la FSTSE- la iniciativa paulatinamente se fue congelando: “Resulta mas o menos claro – aunque no hay pronunciamientos oficiales al respecto- que a partir de esta presumible consecuencia el programa se estancó... los responsables de echarlo a andar no lograron rebasar la etapa de elaboración y anteproyecto de ley”³⁸⁸

Mientras tanto la nueva estructura de la Presidencia con el paso del tiempo se fue consolidando, por ejemplo el 18 de marzo de 1983 se publicó el acuerdo presidencial, que ordenó a las dependencias de la Administración Pública remitir a la Presidencia de la República (Dirección General de Asuntos Jurídicos) a más tardar el 30 de junio los proyectos de iniciativas que formularan, correspondientes a sus esferas de competencia.

Por otra parte, se prestó mayor atención a la planeación como un medio para aumentar el control del gasto público y enfocarlo de manera más eficiente a las necesidades prioritarias, de esta manera, en mayo de 1983, se presentó el Plan Nacional de Desarrollo y la coordinación entre los Estados y la Federación en materia de planeación se formalizó a través de los Convenios Únicos de Desarrollo.

Estos convenios con los estados fueron centrales para la política de descentralización que impulsó el Gobierno Federal. A lo anterior se sumó el decreto del 18 de junio de 1984, que ordenaba a las dependencias y entidades de la Administración Pública elaborar un programa de descentralización administrativa, que asegurara el avance en la famosa política presidencial de “descentralización de la vida nacional”, dicha orden presidencial contemplaba a todas las secretarías, a excepción de Defensa y Marina³⁸⁹.

Esta política se consolidaría durante el resto del gobierno de De la Madrid a través del el Programa Nacional de Descentralización presentado el 21 de enero 1985.

Como complemento a las estrategias anteriores, la política de Simplificación Administrativa fue también un elemento básico dentro de los objetivos del gobierno de

388 Pardo María del Carmen “La Modernización Administrativa...” op. cit. Pág. 140

389 El decreto ordenaba: I. la descentralización de la operación y funciones, así como del personal y los recursos presupuestales relacionados con las mismas, II. La coordinación en materias concurrentes o de interés común del Ejecutivo Federal con los gobiernos de los estados y a través de estos con los municipios en el marco del Convenio Único de Desarrollo. III. La reubicación territorial hacia los estados de las entidades paraestatales que se estime conveniente, y IV. La delegación de facultades en los titulares de sus representaciones en los estados y el fortalecimiento o en su caso la conformación de estas últimas.

Miguel de la Madrid, en el sentido de racionalizar el funcionamiento de los procesos administrativos.

En consonancia con lo anterior, el 8 de agosto de 1984 se emitió el acuerdo presidencial que ordena a las dependencias y entidades de la Administración Pública instrumentar la simplificación administrativa, teniendo como objetivos impulsar la actividad económica, y alcanzar grados “razonables” de productividad y eficiencia en la gestión pública, finalmente y quizá lo más importante fue que; “un gran número de las medidas de simplificación... son factibles de ser ejecutadas de inmediato mediante actos administrativos”, es decir, sin costos adicionales para el presupuesto.

Dicha política fue colocada bajo la esfera de competencia de la Secretaría de la Contraloría que sería la encargada de la “coordinación, seguimiento y control del proceso”, sin contemplar que ya existía una Unidad de Modernización Administrativa al interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual hubiera podido coadyuvar en esta tarea.

Para algunos³⁹⁰ en el momento de la aplicación de esa política existía una clara diferenciación entre la “desburocratización” y la “modernización administrativa”, tal como lo había entre las facultades de la SSP de “establecer la política de las directrices que dicte el Presidente de la República para la modernización administrativa de carácter global, “planear, organizar y coordinar el sistema nacional de evaluación y... atender las diversas quejas de los particulares” (Art. 32 bis frac. I de la LOAPF), y por lo tanto, una cosa era la política de simplificación coordinada por la Contraloría, que en cierta medida partía de las quejas de los ciudadanos por los aletargados servicios gubernamentales y, otra, la modernización administrativa coordinada por Programación y Presupuesto como “proceso técnico” de la Administración Pública Federal de carácter permanente.

Sin embargo, desde mi punto de vista, esta interpretación no es más que una justificación de condiciones que ya estaban dadas, evidentemente no se había distribuido con claridad las funciones de mejora administrativa entre las Secretarías de Programación y Presupuesto y de la Contraloría en el momento de la realización de los cambios a la Administración Pública en 1983, al inicio del Gobierno de De la Madrid.

El 11 de febrero de 1986, se llevaría a cabo la única reunión de evaluación que tuvo el Programa de Simplificación; los resultados, a pesar de que se habían simplificado 2600

390 Ponce de León Xavier “La Simplificación de la Administración Pública Federal en Revista de Administración Pública núm. 65-66 enero - junio de 1996, México INAP Pág.41.

procedimientos³⁹¹ parece que fueron mas bien mediocres, en opinión del propio del propio Presidente de la República: “los logros estaban a la vista, pero consideraba también que eran insuficientes”,³⁹²

Hubo otra reforma en la organización de la Administración Pública el 21 de enero de 1983, al cambiarse la denominación de la Secretaría de Salud y Asistencia que pasó a llamarse Secretaría de Salud, al mismo tiempo que se fortalecían sus funciones de coordinación del Sistema Nacional de Salud y como reguladora de los servicios de salud brindados por los sectores social y privado.

En 1984, al mismo tiempo que los proyectos de creación de un servicio civil se enfriaban, la Unidad de Modernización de la Administración Pública de la Secretaría de Programación y Presupuesto descendió a Coordinación General, y ese mismo año la Coordinación descendió de rango al pasar a subordinarse a la Dirección General de Normatividad, Adquisiciones, y Bienes Muebles, a pesar de ello, se le encomendó la elaboración del Programa de Modernización Administrativa³⁹³.

Para febrero de 1985 como resultado de este trabajo, se distribuyó a las dependencias y entidades de la Administración Pública el documento denominado: “Lineamientos, metodología y procedimientos para el registro y modernización de estructuras y organizaciones” no obstante conforme avanzaba la crisis económica, el trabajo de esta oficina iba disminuyendo, siendo así que el 26 de Julio de 1986 se emitió un acuerdo presidencial que suspendía la elaboración de esos registros, lo cual abona la idea de que la crisis económica era en gran medida, la responsable del fin de los intentos de reforma administrativa; como bien afirma María del Carmen Pardo:

“El proyecto político del sexenio 1982-1988 que inició con la intención de superar inercias que retrazaban y entorpecían el trabajo de las oficinas gubernamentales se fue diluyendo hasta prácticamente desvanecerse”³⁹⁴

En respuesta al aumento de los problemas financieros del gobierno, se siguió acelerando el proceso de disminución del aparato estatal y a pesar del aumento del control en las entidades paraestatales, que significó la Ley Federal de Entidades Paraestatales (por cierto presentada como uno de los logros del Programa de simplificación administrativa)³⁹⁵

391 Caso Andrés “La Simplificación administrativa” en Revista de Administración Pública núm. 65-66 enero - junio de 1996, México INAP Pág. 21

392 Pardo, op. cit. Pág. 132

393 Pardo, op. cit. Pág. 142.

394 op. cit. Pág. 143

395 Caso Andrés op. cit. Pág. 22.

publicada el 14 de mayo de 1986, se pasaba de la disminución de puestos de trabajo a la desincorporación de las empresas nacionales:

“Del periodo diciembre de 1982 a agosto de 1988 fueron sometidas a desincorporación 722 entidades a través de diversos procedimientos; 260 de liquidación, 136 de extinción, 80 de fusión, 28 de transferencia, y 218 de venta los que sumados a las desincorporaciones vía ley arrojan un total de 770 entidades paraestatales desincorporadas o por desincorporarse de la Administración Pública federal”³⁹⁶

Por lo que respecta a las oficinas de la Presidencia durante ese año, el único cambio en su estructura ocurrió el 6 de septiembre de 1984, cuando se creó la Conservaduría de Palacio Nacional, que remplazaba a una Comisión intersecretarial, creada con propósitos similares durante el gobierno de López Portillo. Esta nueva unidad, por depender directamente del Presidente de la República, implícitamente se colocaba como parte de la Presidencia.

Llama la atención de este decreto, el que por primera vez en un documento oficial, más allá de solo mencionar que la expedición del mismo está dado en el “Palacio” o en la “Residencia” del Poder Ejecutivo se afirma entre los considerandos del decreto que el Palacio Nacional es “residencia del Poder Ejecutivo Federal y asiento de oficinas de diversas dependencias”³⁹⁷

Mientras el sexenio avanzaba, la situación económica del país no mejoraba, ya que para diciembre de 1984 la inflación llegó al 59.2% y continuaba ascendiendo, esa situación se sumaba a otros problemas graves, como fue la caída de los precios del petróleo en ese mismo mes. Como resultado de esa circunstancia de las finanzas públicas la política de disminución del gasto público se acentuó aún más:

“La disminución adicional del gasto público dio lugar a la desaparición de 15 subsecretarías y 50 direcciones generales e incluyó el despido de empleados de confianza del sector central. Adicionalmente se anunció la venta, liquidación fusión o transferencia de 236 organismos, empresas paraestatales o fideicomisos”³⁹⁸

Bajo dicho contexto es que las oficinas de la Presidencia sufren otro cambio al crearse el 2 de enero de 1985 el “Comité de Asesores Económicos de la Presidencia de la República” como una oficina que desde su diseño se infería que la unidad constituyó una estructura muy poderosa al ser su objetivo: “asesorar al Presidente de la República en la definición de objetivos económicos... analizar la situación general de la economía y el

396 México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación “Reestructuración del sector paraestatal” en Cuadernos de la Renovación Nacional Num. 4, México 1988 Edit. F.C.E Pág. 81

397 México, Diario Oficial de la Federación 6 de Septiembre de 1984

398 Flores Caballero op. cit. Pág. 346

comportamiento de las principales variables... enlace con los cuerpos de asesoría económica de otros jefes de gobierno...”.

Como se observa, por la naturaleza de su competencia, ahora las Secretarías de Hacienda y de Economía, Minas e Industria Paraestatal tendrían competencia en el diseño de políticas económicas, además de tener que darle a este Comité “la información que este les requiera para el cumplimiento de sus atribuciones”³⁹⁹

A pesar del testimonio del propio ex presidente sobre esa estructura en el sentido de que el Comité no participó en la ejecución de políticas y se mantuvo como asesor exclusivo del Presidente⁴⁰⁰ se nota una cierta intromisión de las labores de enlace con autoridades internacionales, que tradicionalmente hacían la Secretaría Particular o bien la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Desde mi punto de vista, con la creación de esta unidad se rompió con lo que algunos estudiosos consideraban, una intención presidencial de fortalecer a las Secretarías de Estado como las únicas instancias encargadas de formular y ejecutar las políticas públicas de su esfera de competencia⁴⁰¹ usando, en su caso, como mecanismo de enlace con el Presidente al secretariado técnico del gabinete correspondiente.

También dentro de la Presidencia de la República, la Dirección Federal de Seguridad, creada desde 1947⁴⁰² y que no había tenido sustento jurídico alguno, ni siquiera con la creación formal de la Presidencia de la República en 1977, finalmente desapareció en 1985 al fusionarse sus funciones con la oficina de la Secretaría de Gobernación que realizaba actividades similares: la Dirección General de Investigación Política. Posteriormente a partir de ambas, se crearía el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) el 13 de febrero de 1989. Las razones de la desaparición de ambas entidades las explica el propio ex presidente:

“habían sido creadas para tareas de inteligencia política relacionadas con la seguridad nacional, pero que se prostituyeron cuando se les encomendaron tareas policíacas para el control de delitos de alta peligrosidad como el narcotráfico y los secuestros. Al ser suprimidas estas partes gangrenadas del gobierno y siendo necesaria la función de inteligencia política para proteger la seguridad nacional ordené la creación de una nueva dependencia encargada de esta función estratégica”⁴⁰³

399 op. cit., 2 de enero de 1985

400 De la Madrid Miguel op. cit. Pág. 68

401 Pichardo Pagaza Ignacio, por ejemplo escribió sobre la configuración de las oficinas de la Presidencia en el sexenio de Miguel de la Madrid: “se muestra una tendencia a que a diferencia del gobierno anterior el presidente se base más en sus Secretarios de Estado al momento de decidir sobre alguna política pública” “Introducción a la Administración Pública” México, 1986 INAP Pág. 197.

402 Cfr. Infra Pág 49.

403 De la Madrid Miguel op. cit. Pág. 52

También durante 1985 ocurrió el trágico terremoto del 15 de septiembre, que aumentaría la presión a la que ya estaba sometido el gobierno federal, al haber pérdidas económicas por un monto equivalente al 2.7% del PIB, además de los gastos de reconstrucción y ayuda a damnificados que generaron “gastos extraordinarios”⁴⁰⁴, pienso que paradójicamente este problema le dio un respiro al Gobierno Federal al distraer la atención pública de la cada vez mas crítica situación económica y fuerte tensión social en la que vivía el país.

Las acciones del gobierno como consecuencia del sismo, además de tardías estuvieron acompañadas de la creación de estructuras burocráticas, así pues, fueron creados diversos mecanismos, siendo curiosamente el primera de ellos el Comité Supervisor de Donativos Destinados a la Atención de damnificados y Reconstrucción de Zonas Afectadas, presidido por el Secretario de la Contraloría, constituido el 3 de octubre con el objeto de “vigilar el correcto destino de los donativos en especie y en servicios recibidos por el Gobierno Federal en representación del pueblo de México”.

Enseguida se creó la Comisión Nacional de Reconstrucción el 4 de octubre que debía coordinar la labor de rescate y reconstrucción y los recursos recabados nacional e internacionalmente para el auxilio a los damnificados, esta Comisión estaba presidida por el propio Presidente e integrada por el gabinete legal y demás funcionarios públicos que el Presidente considerara, así como por representantes de las organizaciones empresariales y obreras, académicas y sociales, su Secretario Técnico era el Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari.

Como era de esperarse la Comisión por lo tardío de su creación no tuvo gran participación en el rescate de las víctimas, por lo que su papel se enfocó a afrontar los problemas que vendrían como consecuencia de la destrucción que causó el sismo, particularmente lo relacionado con la reconstrucción de infraestructura, es decir, ahora con los gastos adicionales que dicha obra pública iba a generar, sería necesario reconsiderar los objetivos que los planes y programas gubernamentales antes habían considerado como prioritarios. Para cumplir sus funciones, la Comisión se auxilió de otras comisiones creadas para su apoyo, a saber; Comité de Reconstrucción del Área Metropolitana, Comité de Asuntos Financieros, Comité de Auxilio Social, Comité de Coordinación de Auxilio Internacional, Comité de Seguridad Civil y Comité de Descentralización. Este último tuvo

404 Cárdenas Enrique “La política económica en México 1950-1994” México, 2003 FCE Pág. 137.

repercusión para la Administración Pública por encajar casualmente dentro del programa de descentralización impulsado desde el inicio del gobierno y porque dio nuevamente auge a esa política.

Al año siguiente también habría otros cambios por lo que respecta a las unidades presidenciales, el 4 de abril de 1986 se publicó el nuevo reglamento del Estado Mayor Presidencial, en el cual se hacen mas expeditas algunas de sus atribuciones, por ejemplo el hecho de que su personal sea administrativamente dependiente de varias entidades de la Administración Pública es decir de la SEDENA y la SEMAR pero la línea de mando al depender del Presidente se vuelve autónoma al igual que las tropas de asignadas al servicio del Presidente se vuelven dependientes del Estado Mayor Presidencial, a pesar de ser parte de la estructura de dichas Secretarías. A su vez el Estado Mayor Presidencial en tiempo de paz no tiene línea de mando directa sobre las Secretarías puesto que ello solo es competencia del Presidente.

En ese ambiente también se aplico una muy cautelosa reforma política que había iniciado desde el 17 de junio de 1985 por medio de un acuerdo presidencial que convocaba a los partidos y las asociaciones políticas a participar en audiencias públicas de consulta sobre la reforma electoral y que culminó con el registro de dos nuevos partidos; el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Partido Mexicano de los Trabajadores, así como con la promulgación de un nuevo Código Federal Electoral el 12 de febrero de 1987 y la reforma constitucional de los artículos 65, 66 y 69.

A pesar de las medidas tomadas en la Administración Pública y en la reforma política ni la situación de las finanzas públicas ni la inestabilidad política estaban bajo control, en cuanto a las finanzas públicas, a mediados de 1988 junto con el ocaso del gobierno, la inflación seguía creciendo aunada a la devaluación del peso mexicano, como consecuencia las centrales sindicales pertenecientes al Congreso del Trabajo exigían aumentos salariales de emergencia.

En ese contexto se da el proceso electoral de 1988 que además se vio tensionado entre otras cosas por la fractura dentro del Partido Revolucionario Institucional, la unificación de las organizaciones de Izquierda en torno a la candidatura del Ing. Cuauhtemoc Cárdenas, las acusaciones de fraude electoral el desconocimiento de la oposición del resultado electoral, la crisis del resguardo del ejército de la papelería electoral en los sótanos del palacio legislativo y los rumores que corrían sobre golpes de Estado.

3.3 Principales cambios en la organización de la Presidencia de la República y la Administración Pública durante el Gobierno de Carlos Salinas De Gortari (1988-1994)

En su inicio, el gobierno encabezado por Carlos Salinas de Gortari, fue una administración de crisis en todos los sentidos. Había una peligrosa situación económica y una crisis en el sistema político que minaba las bases políticas del entrante régimen desde cuatro ángulos:

- 1) Las acusaciones de fraude político, por parte de las organizaciones de izquierda que después darían paso al PRD al igual que por parte del candidato del PAN,
- 2) Un importante debilitamiento al interior del propio PRI, ocasionado tanto por la escisión de personas importantes del mismo, como por la cada vez más evidente falta de representatividad política, que empujaba a importantes sectores de la sociedad a simpatizar con otras propuestas, tanto de que amenazaba con desestabilizar la organización de la clase política nacional,
- 3) La cada vez menor representatividad de las corporaciones del partido y de sus líderes que presionaba hacia una apertura y democratización de los movimientos organizados en el país, al margen de las estructuras del PRI y,
- 4) La inestabilidad social generada por los problemas económicos, que amenazaba con propiciar movimientos sociales fuera de los tradicionales cauces que representaba el partido hegemónico o bien de reavivar movimientos violentos de la magnitud de los ocurridos durante la década de 1970.

En suma, ya se había iniciado un proceso de transformación en el funcionamiento de las estructuras básicas del Estado mexicano, que al ser, de cierta manera, empujado tanto por un manifiesto reclamo de la sociedad por mayor apertura política, como por las presiones financieras del régimen que lo ataban de manos para aplicar políticas asistencialistas y subsidios como en otros momentos hizo para contener las demandas sociales. El proyecto de gobierno que heredaba de Miguel de la Madrid -quizá guiado desde entonces por la cúpula tecnocrática que ahora tomaba directamente en sus manos el poder⁴⁰⁵- de liberalizar la economía, retraer al Estado de la industria y la producción de

405 "A partir de 1982 bajo la dirección de Carlos Salinas de Gortari la SPP adopta un doble papel, pedagógico y político. Esto va a ser la fuente de su unidad y fuerza... La SPP funciona como un centro en toda la extensión de la palabra para elaborar políticas públicas

bienes y servicios para dejar paso a la iniciativa privada, así como ir dosificando medidas paliativas al reclamo de democratización de otros partidos político, se encontraban a medio camino y dada la situación de ilegitimidad del nuevo gobierno y de las instituciones del Estado; iba a ser difícil para el recién nombrado Presidente por el Colegio Electoral, realizar las reformas institucionales necesarias para la implementación del proyecto neoconservador:

“En 1988 el cambio de régimen se encuentra a la mitad del camino. Se había avanzado en el desmantelamiento de las practicas proteccionistas, en la eliminación sustancial de los subsidios... se hizo notar el cuestionamiento sin precedentes que surge en el recinto parlamentario, en cuanto a la calificación presidencial. Todo ello fue expresión del desarrollo y la diversidad social alcanzados por una sociedad... en la cual salen a flote para cuestionar verdades absolutas historias oficiales y monopolios culturales.”⁴⁰⁶

En cuanto a la Administración Pública, se puede decir que durante el gobierno de Carlos Salinas, se dio una especie de renacimiento administrativo, limitado a tres aspectos fundamentales: La creación de la creación de la Secretarías de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), de Desarrollo Social (SEDESOL) con la consecuente desaparición de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Desarrollo Urbano y Ecología, así como el lanzamiento del Programa de Modernización de la Administración Pública.

Los primeros cambios al marco jurídico de la Administración Pública y a la organización de la Presidencia de la República.

Una de las primeras acciones de gobierno tuvo lugar el 6 de diciembre de 1988, cuando se creó la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, de suma importancia para el presente trabajo, no solo por ser el programa estrella del sexenio salinista, sino por ser un ejemplo de intervención administrativa disfuncional, es decir, que interfiere con los causes administrativos que la ley previene para el funcionamiento del gobierno, a través de la fuerza de la autoridad presidencial.

Ello porque de entrada, los programas de gobierno se sitúan normalmente bajo al esfera de alguna dependencia cabeza de sector y en el caso de materias concurrentes a

globales y multidimensionales” Rousseau Isabelle “La SPP y la dinámica de constitución de un equipo 1982-1988” en Revista Foro Internacional XXXVIII abril-septiembre de 1998 Pág. 312. cabe destacar que esta afirmación además es una posible explicación de porque no hubo la necesidad de crear muchas unidades presidenciales encargadas del diseño de políticas como ocurrió durante el sexenio de López Portillo.

406 Quiróz Pérez Miguel y Lucino Gutiérrez H. op. cit. Pág. 356.

varias Secretarías estaba previsto la figura de las Comisiones Intersecretariales; de allí la semejanza en la naturaleza centralizadora y hegemónica que se daría en la Presidencia de la República con las coordinaciones presidenciales creadas durante el sexenio de López Portillo

Ahora bien, si lo que se trataba era darle seguimiento a la acción de las Secretarías en asuntos de naturaleza concurrente a varias Secretarías, pues también existían los gabinetes especializados y sus respectivas Secretarías Técnicas, sin embargo tal parece que no satisfaciendo estas figuras a los propósitos presidenciales se determinó crear una dependencia federal completamente irregular, cuyo titular era el propio Presidente de la República y además estaba integrada por los titulares de las varias Secretarías de Estado, lo cual significó, en otras palabras, crear un súper órgano de gobierno metalegal, encargado, nada menos, que de la “coordinación y definición de las políticas” y dado que la Coordinación además del Presidente, contaba con un Coordinador General designado por el Presidente, el cual se encontraba administrativamente adscrito a la Presidencia de la República podemos aterrizar a esta supercomisión como parte de la Presidencia. Analizando que las funciones del Coordinador eran someter a la Comisión el programa de trabajo, dar seguimiento a los acuerdos adoptados e informar a ésta sobre el cumplimiento y ejecución de los mismos y convocar a las reuniones de la Comisión, vemos que no es más que un secretario técnico de gabinete, y además dado que los funcionarios de las oficinas de la Presidencia, son por definición personas leales al Presidente que cuentan con su respaldo, no encuentro otra explicación en la creación de esta figura que la intención de tener una entidad que, explícitamente contara con toda la autoridad presidencial para controlar y verificar la aplicación de una política considerada fundamental por el Presidente de la república dando con ello testimonio de la desconfianza presidencial en la Administración Pública para el cumplimiento de sus políticas testimonio de lo consiente que era el jefe de Estado de la simulación⁴⁰⁷ del trabajo en la Administración Pública mexicana.

El primer cambio que Carlos Salinas realizó respecto a la configuración de las oficinas de la Presidencial (Aparte de la creación del PRONASOL) fue la integración de la “Oficina de Coordinación” de la Presidencia de la República, mediante la publicación del acuerdo respectivo en el Diario Oficial el 7 de diciembre de 1988. El principal argumento

407 “Inicialmente el programa (PRONASOL) se localizaba en la presidencia con Salinas como su titular. Se crearon nexos directos entre la presidencia y las administraciones locales para brincar las imbricadas redes clientelares del PRI” Aitken Rob “Carlos Salinas de Gortari” en Fowler Will Coordinador “Presidentes Mexicanos Tomo II (1911-2000) México 2005 Edit. INEHRM. Pág. 446.

de estos cambios fue: “Se ha considerado conveniente crear una oficina en la que concurra bajo un sólo responsables que dependa directamente del Titular del Ejecutivo Federal, el ejercicio de las funciones de coordinación, asesoría y apoyo técnico que realizan actualmente las unidades a que se ha hecho referencia”. De esta manera se centralizaban todas las áreas de la Presidencia a excepción del Estado Mayor Presidencial en la figura de una “Coordinación” que tendría como funciones:

- I. Coordinar las acciones de asesoría y apoyo técnico del Ejecutivo Federal.
- II. Prestar al Ejecutivo Federal el apoyo y la asesoría que no estén expresamente encomendadas a otras áreas de la Presidencia de la República.
- III. Hacer el seguimiento del debido cumplimiento de los acuerdos y órdenes presidenciales.
- IV. Verificar la realización de los programas e instrucciones que expresamente señale el Titular del Ejecutivo Federal cuando abarquen a más de una dependencia
- V. Coordinar y llevar a cabo el seguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno de los gabinetes especializados, elevando a la consideración del Presidente de la República la situación que guarde el cumplimiento de los mismos.
- VI. Atender, tramitar y responder las solicitudes de audiencias con el Presidente de la República, y en su caso dar hacer el seguimiento de las resoluciones adoptadas
- VII. Recibir las quejas de los particulares e informar al Presidente de la República de las mismas turnándolas a las dependencias competentes según su esfera de competencia, procurando su expedita resolución y hacer el seguimiento correspondiente.
- VIII. Considerar preparar y coordinar conjuntamente con el Estado Mayor Presidencial las giras de trabajo y los eventos que realiza el Presidente de la República por las entidades federativas y por el extranjero.
- IX. Coordinar y supervisar la administración del personal y de los recursos financieros y materiales asignados a la Presidencia de la República, conforme a los lineamientos que determine el Ejecutivo Federal.
- X. Recibir, registrar y enviar la correspondencia del titular del Poder Ejecutivo Federal y servidores públicos adscritos a la Presidencia de la República.
- XI. Realizar la crónica escrita y fílmica del quehacer del Gobierno de la República.”⁴⁰⁸

La gran importancia de la distribución de funciones encomendadas a esta “Oficina” en el acuerdo presidencial, reside en dos aspectos centrales: el primero es que se mencionan claramente las tareas específicas apuntando hacia la configuración de las principales unidades presidenciales, de forma semejante a la redacción original del artículo 8, de la LOPAF, solo que ahora funcionarían centralizadamente, sin necesidad de emitir acuerdos separados para crear por ejemplo, la Unidad de Crónica Presidencial. El segundo aspecto, es que se hace énfasis de forma bastante explícita en la facultad de esta oficina de coordinación por sobre toda la Administración Pública, respecto al “seguimiento de los acuerdos y órdenes presidenciales” dando con ello mucho poder discrecional a esta oficina para hacer valer su punto de vista sobre todas las dependencias y entidades de la

408 México, Diario Oficial de la Federación 7 de diciembre de 1988. Los entrecomillados subsecuentes en lo que respecta al análisis de los resultados de este acuerdo presidencial se refieren a esta misma cita.

Administración Pública, puesto que una de sus tareas era vigilar el cumplimiento de las órdenes presidenciales.

Adicionalmente, se especificó en el decreto que continuaría la existencia de la figura de los gabinetes especializados, como instancias presidenciales que “definen y evalúan la política del Gobierno Federal en materias de competencia concurrente”.

Estos gabinetes continuaron siendo coordinados por secretarios técnicos que dependerían de la Oficina de Coordinación de la Presidencia. Los gabinetes eran; I. Económico, II. Agropecuario, III. Bienestar Social, IV. Política Exterior, y V. Seguridad Nacional. Y las disposiciones generadas al interior de estos gabinetes debían ser considerados como: “prioritarios en la operación general de cada una de las dependencias y entidades participantes”.

El eje rector del desarrollo administrativo del régimen fue la simplificación administrativa, en el marco de una política general de desmantelamiento del aparato público del Estado. Esta visión de la reforma administrativa heredera del programa de simplificación del gobierno anterior, fue puesta en marcha mediante el decreto presidencial publicado en el Diario Oficial el 9 de febrero de 1989, en el cual se mencionaba que era necesario “profundizar en la revisión de los sistemas, estructuras y procedimientos de trabajo... y que tal ejercicio de revisión debe conducir a una efectiva simplificación de la gestión administrativa...” con el fin de: “institucionalizar la responsabilidad de los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública de continuar con la promoción e instrumentación de las acciones de simplificación”. Este programa, asignado a la Secretaría de la Contraloría, contaba con 5 objetivos básicos:

1. Fortalecer e impulsar la modernización económica del país,
2. Consolidar una cultura administrativa que propicie la eficiencia y la productividad en la gestión,
3. Promover la elevación de la calidad y transparencia en la prestación de los servicios públicos,
4. Apoyar las acciones de la administración para la prevención y combate a la corrupción y
5. Fomentar y ampliar el acercamiento con la sociedad como medio de mejoramiento de la acción pública y de fortalecimiento de la confianza entre gobiernos y ciudadanos.⁴⁰⁹

Estos objetivos serían alcanzados a través de 4 líneas de acción: 1. Desconcentración y descentralización, 2. Desregulación administrativa, 3. Agilización de trámites, 4. Modernización integral de sistemas de atención al público⁴¹⁰ El programa debía funcionar elaborando, cada año, un programa general de simplificación que incluyera una

409 Vazquez Cano Luis Ignacio “La simplificación administrativa” en Vázquez Nava María Elena La administración pública contemporánea en México. México 1993 editado por SECOGEF-FCE. Págs. 212-215.

410 op. cit. Págs. 216-219

calendarización de las acciones por realizar, y al tener la aprobación presidencial se convertiría en obligatorio para todas las dependencias y entidades que a su vez lo llevarían cabo en el marco de sus programas operativos anuales.⁴¹¹

El balance oficial de resultados del programa de simplificación publicado hacia el termino del sexenio señalaba: “En su esencia la modernización de la Administración Pública buscó devolver a la sociedad civil su iniciativa, que progresivamente había sido reducida ante un aparato estatal que crecía en tamaño y complejidad”⁴¹² (esta frase revela que ni el cerebro de la reforma “estructural” de la Administración Pública en el sexenio entendía a la sociedad civil como organizaciones autónomas que tienen iniciativas para realizar acciones públicas y sólo la entendían como grupos que dependía del gobierno a quien solicitaban las cosas y que como este ya era de gran tamaño y complejidad dicha “iniciativa” había sido reducida) En cuanto a acciones concretas se menciona la realización de 2900 acciones de las cuales 961 eran de alto impacto en la ciudadanía, 1004 se refirieron al mejoramiento de las funciones sustantivas y 914 se orientaron a la optimización de la administración interna de las dependencias y entidades paraestatales⁴¹³

Debe considerarse que antes de las políticas de mejora administrativa, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se enfrentaba a la necesidad, más urgente, de tomar medidas que dieran estabilidad política al régimen, primero cambiando o neutralizando a líderes corporativos importantes como Joaquín Hernández Galicia y Carlos Longitud Barrios, luego por supuesto a la dirigencia del PRI, removiendo a los gobernadores de los estados que no le eran útiles, después utilizó el fraude masivo y la fuerza del ejército a fin de mantener al PRI con el control de Michoacán (a la izquierda, en particular al PRD nunca le tendría deferencias por el agravio que le hicieron al desconocerlo después de las elecciones de 1988) y por ultimo, abrió la puerta de las concertaciones con el PAN al darle fuerza política reconociendo sus triunfos electorales y sus políticas derechistas como la reforma al artículo 130 constitucional, a cambio de su apoyo en las reformas constitucionales:

“El primer año de Salinas en el cargo se caracterizó por sus acciones para reafirmar su autoridad lo mismo sobre el PRI que sobre la oposición. Esto fijó el tono de su sexenio. Salinas quería ser un líder fuerte y en control. No temía usar la fuerza si era necesario, para imponer su voluntad. La toma de decisiones se centralizó crecientemente. Esto supuso un presidencialismo acrecentado en un país que ya era conocido por el poder de su primer mandatario. A lo largo de su sexenio Salinas intervino continuamente en una manera sin precedentes en los asuntos de los

411 op. cit. Pág. 221.

412 México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación “Simplificación y Cambio Estructural de los Servidores Públicos 1989-1994” Pág. 11.

413 Datos tomados de op cit. Pág. 50.

estados. El decidía en efecto, los resultados de las elecciones y retiró de su cargo a más gobernadores que ningún Presidente desde Lázaro Cárdenas.”⁴¹⁴

El 24 de enero de 1989, toda vez que era evidente que el Presidente ya había afianzado su control político y comenzaban a operar plenamente las políticas y programas del gobierno, se decidió crear el “Consejo Consultivo de Ciencias” como parte de la Presidencia de la República, primer consejo científico consultivo del gobierno en el México moderno. En la exposición de motivos del decreto se puede apreciar que la creación de este Consejo estaría enmarcada por tres aspectos fundamentales; en primer lugar, éste sería considerado como parte de la Presidencia de la República por estar fundamentada su creación en el artículo octavo de la LOAPF, en segundo lugar, se buscaría que la operación del Consejo estuviera relacionada con el Sistema Nacional de Planeación, dentro del cual representaría (no exclusivamente) la voz de la “comunidad científica” y, en último lugar, éste Consejo sería parte de la función de la Presidencia de dar “asesoría y apoyo técnico” al Presidente.

El acuerdo presidencial determinó que el Consejo tendría un Coordinador General electo cada tres años y con derecho a una reelección consecutiva, y una Secretaría Ejecutiva cuyo titular sería designado por el Presidente y que dependería administrativamente de la Presidencia de la República, cabe mencionar que ni los consejeros ni el Coordinador General tendrían remuneración alguna. El Coordinador General y el Consejo ejercerían de acuerdo a lo que propusiera el Secretario Ejecutivo las siguientes funciones:

- I. Canalizar las aportaciones de la comunidad científica a la planeación del desarrollo nacional;
- II. Desahogar las consultas que le plantee el Ejecutivo Federal en asuntos de interés científico de manera coordinada con los organismos e instancias del gobierno federal que resulten competentes;
- III. Realizar estudios respecto a la elaboración, seguimiento y evaluación de programas específicos en materia científica;
- IV. Atender los planteamientos que le formule la comunidad científica sobre las políticas y prioridades básicas del Plan Nacional de desarrollo respecto de las contribuciones de las ciencias y;
- V. Las demás que sean consecuentes con los fines del consejo y que le sugiera al Secretario Ejecutivo el titular del Ejecutivo.”⁴¹⁵

El Secretario Ejecutivo, además de estar “a cargo” del Consejo, debía proponer juntamente con el Coordinador General, la invitación de científicos de prestigio a formar

414 Aitken Rob “Carlos Salinas de Gortari” en Fowler Will Coordinador “Presidentes Mexicanos Tomo II (1911-2000) México 2005 Edit. INEHRM. Pág. 437.

415 México, Diario Oficial de la Federación 24 de enero de 1989 Págs. 2 y 3

parte de los grupos de trabajo del consejo, y proponer los mecanismos de coordinación necesarios entre éste y los organismos e instancias competentes del Gobierno Federal en Materia científica; El Secretario Ejecutivo tiene a su cargo las siguientes funciones:

- I. Invitar a formar parte como miembros del consejo consultivo de ciencias a todas aquellas personas que hayan recibido el Premio Nacional de Ciencias y Artes en los campos a que se refieren las fracciones III, IV y V. de la Ley de Premios, estímulos y Recompensas Civiles y que manifiesten expresamente su voluntad de participar en el consejo.
- II. Promover y proponer a sus miembros la instalación del Consejo Consultivo de Ciencias en sesión constitutiva, una vez que se hayan reunido por lo menos veinticinco personas que se encuentren en los supuestos a que se refiere la fracción anterior.
- III. Llevar el registro de las actividades del Consejo;
- IV. Preparar las reuniones del consejo y levantar las actas correspondientes;
- V. Organizar con la periodicidad que determine el Ejecutivo Federal reuniones del Presidente de la República con el Consejo en Pleno o con grupos específicos del mismo y con el Coordinador General del Propio Consejo;
- VI. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que se adopten en las sesiones que lleve a cabo el consejo o grupos específicos de este; y
- VII. Someter a la consideración de Coordinador General; los temas, estudios y proyectos que se relacionen con los fines y funciones del Consejo.”⁴¹⁶

Era de esperarse que en ese régimen de presidencialismo exacerbado, el Consejo no pudiera aspirar más que a ser una figura decorativa, diseñada para validar y dar buena imagen a las políticas del gobierno federal en materia científica.

En el decreto de su creación puede verse que no se deja un solo cabo suelto, de entrada se colocó al Secretario Ejecutivo como “a cargo” del consejo, en segundo lugar toda la agenda del consejo se presenta por dicha figura, sin contar que en el decreto también se manifiesta evidente en que la materia del consejo será solo en cuanto a la política “científica” del gobierno y que sólo las instituciones relacionadas con la misma están obligadas a brindar información al Consejo. Por si esto fuera poco se pide que el Secretario Ejecutivo invite a los posibles candidatos pero siempre y cuando antes ellos hayan manifestado “expresamente” su deseo de participar en el mismo.

Me parece poco ético haber creado un cuerpo colegiado integrado con nada menos que muchos de nuestros mejores científicos, solo para legitimar políticas científicas decididas con antelación por el gobierno y que por lo tanto el Consejo difícilmente podría modificar sustancialmente, además de establecer una figura simbólica como la del Coordinador General electo por el pleno del consejo, pero que nunca tendrá poder real alguno, mas que ser conductor de las decisiones del Secretario Ejecutivo, en contraste éste último, además de ser un servidor público remunerado, al ser nombrado y removido

416 Ibid.

libremente por el Presidente bien podría ser tan ajeno a la ciencia y tecnología como un chef.

Ciertamente la estrategia de invitar a formar parte del consejo a los ganadores del Premio Nacional de las Ciencias y de Artes podría ser discutida más ampliamente, sin embargo, me queda claro que la forma como es se integró el Consejo, desde el acuerdo mismo de su creación, no refleja más que la megalomanía y autoritarismo de un gobierno que quiere someter no sólo a los actores políticos, sino también, manipular el prestigio y las conciencias de algunos de nuestros mejores científicos.

Pienso que tal vez, de conformidad con los nuevos valores políticos de México, entre ellos la democracia, sería importante volver a constituir éste Consejo, pero modificando su organización, para que el gobierno mexicano escuche la opinión de forma digna de nuestros científicos.

La Presidencia de la República y la Administración Pública durante la segunda parte del sexenio.

En 1990 se acentuó la política de apertura económica con el inicio de las negociaciones del TLC, que en realidad era una ampliación de del Área de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Canadá que ya existía anteriormente⁴¹⁷, en 1993 es ratificado por el Senado de Estados Unidos, representando un triunfo a la imagen del Presidente Carlos Salinas y de su equipo económico.

El 6 de julio de 1990 se creó, como una entidad dependiente de la Secretaría de Gobernación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el 22 de enero de 1993 se modificó el artículo 102 constitucional para facultar al Congreso de la Unión para establecer organismos para la protección de los derechos humanos, como producto de esta reforma se publicó el 29 de junio del mismo año, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Para 1993 la situación política y económica ya se había estabilizado, incluso había la sensación de bonanza en la economía mexicana. Entre 1989 y 1991 se logra un incremento

417 Petrash Vilma E. "Las negociaciones con un gigante: análisis de la propuesta canadiense para el alc" en Márquez Padilla, Pérez Fernández del Castillo, Gómez Arnau (coordinadores) Desde el Sur Visiones de estados Unidos y Canadá desde América latina a principios del siglo XXI México, 2003 CISAN-UNAM Págs. 115-145.

en los ingresos fiscales del 31%, la inflación se redujo de 52% en 1988 al 11% en 1992, y en ese mismo año se obtiene un superávit en el presupuesto.⁴¹⁸

Otras modificaciones de relevancia⁴¹⁹ en la Administración Pública centralizada, fueron la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto el 21 de febrero de 1992 absorbiendo la mayor parte de sus funciones la Secretaría de Hacienda. En la exposición de motivos, de la iniciativa de reforma de la LOPAF, el Presidente argumentó, la necesidad de dicha desaparición, basándose en que el contexto de su creación había cambiado y en la necesidad de unificar la responsabilidad de planeación y presupuestación de la Secretaría de Programación con las proyección del gasto público de Hacienda, además de redistribuir otras facultades que ahora se mostraban más claramente como de la incumbencia de otros sectores, por ejemplo traspasar el fomento al desarrollo científico y tecnológico a la SEP;

“La organización administrativa existente... ha permitido en diferentes momentos hacer frente a los retos... Hoy, sin embargo consideramos necesario realizar ajustes... la presente iniciativa propone ubicar en una sola Secretaría... las atribuciones fiscal, financiera, crediticia y de gasto... planeación y a la información que le sirve de base a esta, con el propósito de fortalecer la cohesión de la política económica... puede afirmarse... que los propósitos que animaron la conformación de la Secretaría de Programación y Presupuesto... se han cumplido... de merecer la presente iniciativa la aprobación... se avanzará en el logro de de un mayor equilibrio en la relación entre el ingreso y gastos públicos... en la modernización de la Administración Pública... en la reducción del tamaño de la burocracia... y en la simplificación de estructuras e instancias administrativas.”⁴²⁰

El 25 de mayo se publicó una nueva modificación a la LOAPF, con lo cual se creó la Secretaría de Desarrollo Social, al tiempo que extingue a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Esta nueva Secretaría tendría facultades en materia de desarrollo urbano, planeación regional, pueblos indígenas, crear empresas, estudios demográficos, construcción de infraestructura, manejar la política inmobiliaria de la Administración Pública, ecología; y por si fuera poco sería la anfitriona del Programa Nacional de Solidaridad pilar de la política social del Gobierno Federal con el propósito de “Integrar y darle congruencia a todas las políticas a social y unificar la responsabilidad en ese

418 Datos tomados de Vázquez Nava María Elena “El programa nacional de solidaridad y la reestructuración de la gestión social participativa” en La Administración Pública contemporánea en México, México 1993 Editada por SECOGEF-FCE. Pág. 168-169.

419 Hubo dos reformas anteriores; la del 22 de julio de 1991 y la del 4 de enero de 1989 que por ser mínimas no se profundizan en el presente trabajo.

420 México, Presidencia de la República “Exposición de motivos de la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública” en Ley Orgánica de la Administración Pública, García León Carlos Coordinador, México 1993 Editorial PAC. Págs. 2-6

ámbito”⁴²¹ Cabe destacar que la iniciativa de reforma prácticamente no tuvo exposición de motivos.

Resulta claro que desde el inicio del régimen se puso atención en dar continuidad a las reformas administrativas emprendidas desde el sexenio anterior, principalmente aquellas que estaban de acuerdo con reducir o simplificar procesos, tal como los programas generales de simplificación administrativa ya expuestos, la política administrativa del régimen era pues muy clara:

“La modificación de la estructura organizacional del gobierno federal ha implicado adecuar su tamaño a través de la precisión de funciones y el fortalecimiento de sus instituciones con el objetivo de optimizar los recursos con que cuenta...En este proceso ha sido necesario prescindir de aquellas áreas que ya cumplieron con los objetivos para los cuales se crearon; de igual forma se fusionaron las unidades orgánicas cuyas funciones son complementarias...”⁴²²

Destacan también reestructuraciones importantes al interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y Secretaría de Educación Pública (SEP) ⁴²³ y aunque en la presente investigación no se analizan a los organismos paraestatales, debe mencionarse que después del acelerado proceso de reducción en organismos de este rubro, ciertamente destaca la creación del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), la Comisión Nacional del Deporte (CONADE) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

Estos organismos en su condición de comisiones presidenciales, connotaban aún más la autoridad del Presidente de la República, al no estar sectorizados, condición que mantienen hasta la fecha, dependiendo directamente del Presidente de la República, aún cuando algunos de ellos tienen relación clara con sectores ya existentes como es el caso de CONACULTA y el sector educación.

En las oficinas de la Presidencia de la República hubo un cambio importante, publicado en el Diario Oficial el 5 de junio de 1992, en el que se transformó la Oficina de Coordinación, en Oficina de la Presidencia de la República y se sustituyó al gabinete de bienestar social por el de desarrollo social.

421 México, Presidencia de la República “Exposición de motivos de la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública” en op. cit. Pág. 7

422 Ruiz Sacristán Carlos “La reestructuración del sistema burocrático” en Vázquez Nava María Elena (Coordinadora) La administración pública contemporánea en México, México, 1993 SECOGEF-FCE. Págs. 235-236.

423 Sánchez González José Juan “Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública” México, 2004 IAP de Quintana Roo-Miguel Angel Porrúa. Págs. 275-277.

La diferencia de esta oficina con su antecesora radicó en sus funciones ya que se le colocaba por encima de las otras oficinas de la presidencia antes autónomas, como son, la Dirección General de Asuntos Jurídicos y la Dirección General de Comunicación Social, al otorgarle la responsabilidad de “proveer mecanismos de coordinación... para asegurar la aplicación uniforme de los criterios que fije el ejecutivo federal”.

Ya en el último año del gobierno de Carlos Salinas se dieron dos cambios más en las Oficinas de la Presidencia; el primero de ellos, publicado el 19 de enero de 1994, se refirió a la creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los pueblos Indígenas considerando:

“Que las tierras que corresponden a los grupos indígenas deben ser protegidas por las autoridades en términos de las disposiciones legales que reglamenten el artículo 4º. Y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27... correspondiéndole a la procuraduría agraria en su carácter de institución pública de servicio social la defensa de los derechos correspondientes... Que para el cumplimiento de los propósitos enunciados es fundamental promover la participación conjunta y responsable de todos los sectores de la sociedad incluidos en forma relevantes las propias organizaciones indígenas...”⁴²⁴

Esta Comisión, cuya responsabilidad era “emitir recomendaciones al Ejecutivo Federal sobre la definición y aplicación de las políticas generales y específicas... para promover y apoyar el desarrollo integral de los pueblos indígenas...”, se integró con representantes de varias Secretarías y organismos descentralizados, como la Procuraduría Agraria, CONACULTA, y CFE.

La Comisión tendría un Presidente designado por el titular del ejecutivo y un Secretario Técnico nombrado a su vez por aquel, ambos serían auxiliados por un Consejo Consultivo “como mecanismo de consulta y participación de la sociedad”, cuya facultad era “emitir opiniones así como formular propuestas, sugerencias y recomendaciones a la comisión”.

A pesar de que el Presidente de la Comisión y por ende, su Secretario Técnico dependían administrativamente de la Presidencia de la República, se declaraba en el artículo séptimo del acuerdo presidencial: “En su carácter de instancia no gubernamental el Consejo Consultivo podrá promover la participación activa de la sociedad civil para coadyuvar al logro de los objetivos de la comisión”⁴²⁵.

El segundo cambio ocurrió el 26 de abril de 1994, al crearse la Comisión de Seguridad Pública de la Nación en el marco del artículo 8º de la LOAPF referente a las

424 México, Diario Oficial de la Federación 19 de enero de 1994 Págs. 2-3

425 El texto entrecomillado del párrafo corresponde a *Ibíd.*

unidades de la Presidencia. Debido a: “Que las circunstancias que actualmente atraviesa nuestro país hacen patente la necesidad de que los cuerpos de seguridad pública nacional se encuentren debidamente coordinados...mediante la creación de una unidad dependiente de la Presidencia de la República”.

Esta comisión era básicamente unitaria, ya que tendría una estructura integrada solo por las oficinas del titular que sería nombrado por el Presidente, tenía como atribuciones; coordinar las acciones en materia de seguridad pública nacional, proponer las medidas conducentes y celebrar convenios de coordinación con las procuradurías estatales, proponer y establecer canales de comunicación eficaces y oportunos con las Secretarías de Gobernación, Defensa, Marinas y DDF, y; coordinar y dar seguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno del gabinete de Seguridad Nacional.

Esta Comisión o este súper comisionado, en realidad ocupaba un espacio por encima del propio gabinete de seguridad nacional y obviamente dadas sus atribuciones y las circunstancias, tuvo una fuerza política y de decisión tal vez equivalente a un súper ministerio general de seguridad, haciendo con ello a un lado el espíritu de la propia LOAPF y creando una estructura fantasma por acuerdo presidencial, con más fuerza que las estructuras creadas por una ley constitucional.

Estudios dedicados al presidencialismo debido a la trascendencia política –ya no digamos administrativa- de este tipo de políticas menciona esta situación:

“Hubo un caso, el del Presidente Salinas en que se diera la insólita situación de que por órdenes presidenciales se dismantelara de sus funciones a algunas Secretarías de Estado –gobernación por ejemplo- para realizar tales funciones personalmente a través de su secretaría Particular o de la entonces muy poderosa Oficina de la Presidencia de la República.”⁴²⁶

Dada la enorme concentración de fuerza que había adquirido la Oficina de la Presidencia, teniendo como titular a José Córdoba Montoya, era la primera vez (la figura duraría hasta 1997) que se daba el nombramiento de un titular de la Oficina de la Presidencia, lo más parecido al *Chief of Staff* norteamericano, ello a pesar de que las unidades presidenciales surgen desde 1977.

Además de las unidades que en el acuerdo presidencial se adscribían a la Oficina de la Presidencia de hacerse un organigrama, en base a la línea real de mando⁴²⁷; seguramente

426 Mendoza Berruelo Eliseo “El Presidencialismo Mexicano” México, 1999, Editorial FCE. Pág. 84.

427 Un comentario en ese sentido es el siguiente: “Salinas se rodeo de una reducido pero homogéneo grupo de asesores cercanos el cual recibió el control de áreas cruciales a las que el presidente planeaba reformar... una característica clave de la presidencia de salinas fue el estrecho control que su reducido circulo mantuvo en la toma de decisiones interviniendo a menudo en áreas ajenas a su jurisdicción

todas las unidades presidenciales -a excepción sólo del Estado Mayor Presidencial- estuvieron subordinadas a esa oficina, ello en mi opinión debido a una débil institucionalidad de esas unidades, combinada con una fuerte centralización del poder político y administrativo en la persona que encarnaba la titularidad de esa unidad;

“Donde el poder real del jefe de esa oficina es muy grande, tan es así que analistas políticos consideraron en su momento que la persona designada para ese cargo entre 1988 y abril de 1994 era de hecho un vicepresidente no electo por el pueblo que tuvo una influencia política muy trascendente... por lo que en mi opinión es urgente que se de una base constitucional y legal para la existencia de toda la estructura administrativa de la Presidencia de la República”⁴²⁸

Dos críticas valiosas por provenir de referentes empíricos (aunque anónimos) acerca del funcionamiento real de la Oficina de Coordinación y del papel de su titular⁴²⁹, son las siguientes:

“Su presencia omnímoda le hizo merecer un sinfín de calificativos -“supersecretario”, “eminencia gris”, “alter ego de Salinas”, “Presidente adjunto”, “vicepresidente”, “virrey”, poder detrás del trono”, “dedo oculto”, “el cerebro”, entre muchos mas- que revelaban fielmente el poder que tenía conferido. Poder que, sin duda, suscitó un cúmulo de problemas dentro del gobierno y del partido oficial: enconos, disputas, diferencias, dudas, sospechas... No era para menos. Legalmente, por decisión presidencial Córdoba estaba en todo y en todas. No había Secretario de Estado que, antes de tomar una decisión de importancia para el país no se las haya visto con el poderoso asesor...”⁴³⁰

“La oficina en el salinato intentó ser un centro de inteligencia particular, con gran capacidad de asimilación de información... la Oficina tenía un mecanismo de encuestas muy ágil, un mecanismo de consultas directo y rápido, Córdoba Montoya el supersecretario aspiró a ser mas que un jefe de asesores. Este personaje al estilo Fouché, Goebels o Mauiavelo procesaba la información, le daba el contenido estratégico que necesitaba, de lo cual derivaba su función como asesor del Presidente... sabía que por el lado que le podían cerrar el camino era por el de que un Secretario de Estado le diera al Presidente una información de la que no disponía la Oficina. Córdoba Montoya tenía que ser el mejor informado; el que le llevara todos los elementos al Presidente, y puede decirse que buscaba sacarle un paso adelante al Ejecutivo. Y para eso tenía mecanismos tanto de bloqueo de información hacia el mandatario, proveniente de otras instancias como de allegarle información muy abundante previamente cuidada por el mismo a través de su Oficina. El gabinete presidencial salinista le tenía que reportar a Córdoba Montoya y éste tomaba venganza de quien le llevaba al Presidente una información que no fuera procesada antes por la oficina. Para ver al Presidente los Secretarios de Estado tenían que pasar

formal” en Aitken Rob “Carlos Salinas de Gortari” en Fowler Will Coordinador “Presidentes Mexicanos Tomo II (1911-2000) México 2005 Edit. INEHRM. Pág. 425.

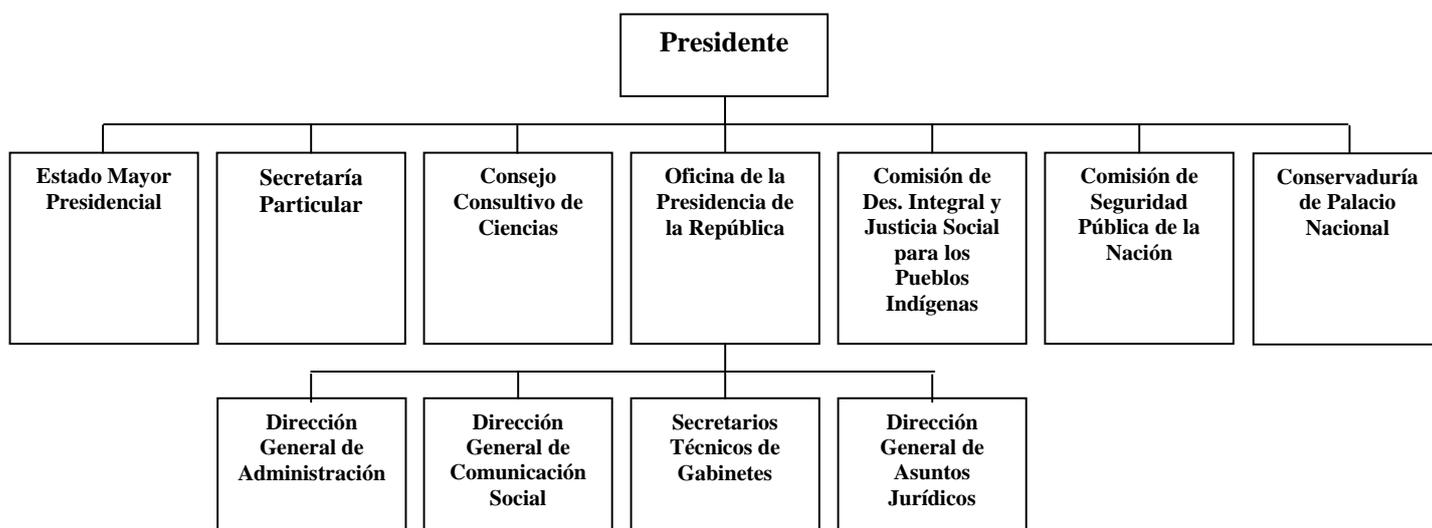
428 Ibid.

429 Uno de los pocos análisis políticos en México referentes al periodo de gobierno de Ernesto Zedillo, muestra el papel estratégico que jugó Córdoba Montoya en el proceso de sucesión presidencial siendo pieza determinante para que Ernesto Zedillo se convirtiera en coordinador de campaña de Luis Donald Colosio y quizá después para que el fuera designado candidato. Estas acciones nos permite situar a Córdoba Montoya (obviamente al lado de Salinas) como lo que en política se conoce como “vinculo” del futuro presidente Zedillo “El mismo día que Colosio conoció de su postulación por el PRI, solicitó al Carlos Rojas para esa delicada responsabilidad (ser el Coordinador de su Campaña) Ante el rechazo de Salinas propuso a Zedillo como segunda opción... Jorge G. Castañeda apoyándose en el testimonio de la viuda de Colosio, concluye que no fue este quien pensó en Zedillo, sino que se trató de una sugerencia de José Córdoba que Colosio aceptó porque sabía de las buenas relaciones que el Secretario de Educación Pública mantenía tanto con Córdoba como con Salinas...En marzo cuando ya los obstáculos parecían haberse superado Colosio había decidido... retirar a Zedillo de la coordinación y pedir al presidente que lo nombrara regente del Distrito Federal o subdirector del Banco de México” Hernández Rodríguez Rogelio “Ernesto Zedillo. La presidencia contenida” en Revista Foro Internacional Vol. XLIII num. 1 enero-marzo de 2003, México, Pág. 45.

430 Revista “Proceso” edición del 3 de abril de 1995. Pág. 11.

primero por Córdoba, a quien tenían que informarle los temas sustantivos que tratarían al Presidente. Córdoba era el que preparaba el terreno para que tal o cual secretario pudiera hablar con el mandatario...⁴³¹

Teniendo en cuenta sólo los acuerdos presidenciales que configuraban a las oficinas; presento una posible forma de organización de las oficinas de la Presidencia para fines de 1994⁴³²



Hacia finales del sexenio de Carlos Salinas se podían observar los dividendos del periodo, ya se veía un lento proceso de transformación y apertura política que aunque ciertamente estaba encabezado por las llamadas concertaciones con el partido de centro derecha, que apoyó al gobierno en la aplicación de sus políticas económicas neoconservadoras, abrió una brecha que ya no se cerraría, sin embargo, en ningún momento esa apertura salió del mas estrecho control presidencial, al conjugar las adecuaciones administrativas que según algunos pretendían “aumentar las capacidades de la sociedad” y la supuesta apertura política, vemos que no hubo cambios de fondo, como bien se ha comentado solo se dio el caso de que a menor Estado hubo mayor presidencialismo⁴³³.

431 Periódico “El Financiero” edición del sábado 8 de abril de 1995 Pág. 24.

432 Elaboración propia con base en DOF 07/12/88, DOF/5/06/92, y DOF 19/01/94 cabe mencionar que la Dirección General de Administración data de tiempos de la existencia de la Secretaría de la Presidencia.

433 Monsivais Carlos “A menor Estado mayor presidencialismo” en Revista Nexos num. 145 enero de 1990 Pág. 58.

Capítulo 4 Trayectoria de la Presidencia de la República y la Administración Pública Centralizada (1994-2005) Del último gobierno de la hegemonía priísta al primer Presidente de la alternancia

“El problema de la organización administrativa del gobierno, es... mas sencillo de lo que parece, pues técnicamente no tiene ninguna dificultad, desde el momento en que ya están probados en la practica los sistemas aconsejados, y por lo tanto solo consiste en saber donde y como deben aplicarse... El resultado que puede dar este esfuerzo sería asombroso y flotaría en el ambiente público, en el prestigio del gobierno que lo hiciera, y en beneficio del sistema económico de la nación donde también repercutiría visiblemente”⁵¹⁸

Los sexenios 1994-2000 y 2000-2004 representan en conjunto un periodo dentro de la historia de México, en el cual, a pesar de los diferentes partidos de origen de los dos presidentes, se presentaron rasgos comunes que mantienen la docena de años como un continuo.

Sin adelantarme a las conclusiones del trabajo, puedo decir que estos dos gobiernos comparten un nuevo sistema político electoral, que es base fundamental para nuestra democracia, tocando a una administración gestionar el proceso de reformas desde 1996 y a la otra vivirlas plenamente y comenzar a percibir también sus deficiencias, cuya atención constituye hoy en día parte de la agenda de la reforma institucional.

Otra característica del periodo es un proceso de reformas administrativas adyacentes a las reformas en la institucionalidad del sistema político, reformas que también considero un continuo evidente a lo largo de las dos gestiones, solo que desde mi punto de vista ahora ha tocado al gobierno en curso la mayor parte de la gestión de dichas reformas. Por último, pero no menos importante, es la clara continuidad a lo largo de los dos sexenios respecto a la estabilidad y crecimiento de la economía mexicana.

Este periodo, puede señalarse, que inicia desde la recuperación de la crisis de 1995, donde pasa a ser distintivo el manejo cauteloso de las finanzas del sector público, disminución de la deuda como instrumento de financiamiento del gasto público, la austeridad como criterio permanente en el presupuesto, el control de la inflación, la estabilidad en el valor del peso, la profundización en el modelo de economía de mercado abierta y en general un perfil de gobierno que puede clasificarse como liberal democrático.

518 Mijares Palencia José “El gobierno mexicano, su organización y funcionamiento” México 1936, Segunda edición 1976 en Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública, México, 1976, Secretaría de la Presidencia, Dirección General de Estudios Administrativos Pág. 53.

4.1 Gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000)

Las circunstancias en las que se dió la candidatura de Ernesto Zedillo representan (desde el hecho mismo de que candidato original había sido asesinado) simultáneamente un clímax y final del modo en el que operaban las reglas no escritas, sobre la manera en que la cúpula política-burocrática priísta dominaba a todo el sistema político y que debido a la crisis en el sistema político, la legitimidad y operatividad del gobierno, aún con acuerdos temporales con el principal partido de oposición (el PAN) había llegado a un nivel de agotamiento, que para ser superado demandaba un cambio significativo en las reglas del juego político.

El propio candidato presidencial sustituto encarnaba un perfil histórico por su trayectoria, al ser el arquetipo del político tecnócrata emanado del grupo de burócratas especialistas en el ámbito financiero, que habían llegado a la cúspide del poder a través de la misma burocracia, por su manejo como grupo compacto, leal y disciplinado.

En ese sentido superar el inicio de la candidatura e imponerse en las elecciones presidenciales legítimamente –cuando menos sin cuestionamientos del nivel de la elección presidencial de 1988- parecía el comienzo, con el pié derecho, para el nuevo Presidente, en ese entonces se afirmaba: “La administración de Ernesto Zedillo inicia en un contexto favorable en la economía, con amplias expectativas de consolidación y una relativa legitimidad”⁵¹⁹.

Sin embargo, a unos días de iniciado el gobierno, se derrumbó la estabilidad económica sostenida “con alfileres” y con ello el verdadero rostro de las políticas neoliberales de los dos sexenios anteriores salieron a relucir:

“A los 20 días de haber tomado posesión como Presidente... Zedillo tuvo que anunciar la devaluación del peso... a partir de ese momento se desencadenó una crisis de mayor profundidad que la iniciada en 1982... para evitar la suspensión de pagos el (gobierno) estadounidense intervino con el mayor paquete de rescate de su historia... imponiendo condiciones de dureza acordes con el monto del salvamento...”⁵²⁰

Las acciones del nuevo Presidente para manejar los problemas económicos parecían insuficientes ante la dura caída en la calidad de vida de los mexicanos, y ante la guerrilla en

519 Romero León Vidal Fernando “Impacto de la evaluación de las políticas públicas en la aprobación presidencial” Tesis de Maestría en Políticas Públicas ITAM, México, 2000, el autor. Pág. 36.

520 Rueda Peiro Isabel “México: crisis, reestructuración económica, social y política” México, 1998 Siglo XXI- Instituto de Investigaciones Económicas, Pág. 130.

el sur del país, generándose por primera vez, desde la caída del maximato, rumores mas o menos velados sobre una posible renuncia presidencial⁵²¹. En ese sentido algunos han contrastado lo paradójico que resultan los primeros días o el primer año del los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo:

“De alguna manera se observaba el fenómeno inverso al de Salinas de Gortari; este llegó sin legitimidad de origen, a partir de un claro fraude electoral, pero muy pronto compensó esa carencia con legitimidad por desempeño, que le duró todo su gobierno; Zedillo, aunque llegó fundamentalmente legitimado a través de un resultado electoral esencialmente limpio y holgado (con 23 por ciento de diferencia respecto de su más cercano seguidor) pronto perdió dicha legitimidad en virtud de un mal desempeño político”

Este comentario resulta interesante y en parte cierto, aunque como bien expresa, sus errores eran sobre todo políticos, y desde mi punto de vista se debían a una falta de calculo de las tiempos y circunstancias del país, es decir, lo que la gente demandaba era estabilidad, y para ello el imaginario mexicano siempre ha buscado la figura paternal del Presidente de la República fuerte, disciplinador, y como sabemos la imagen, democrática, incluyente tolerante, negociadora, con la cual Zedillo trataba de distanciarse de su predecesor, fue vista por muchos como debilidad, impotencia presidencial y por tanto, inutilidad respecto al valor institucional tradicional del cargo.

Ese fue el primer encuentro, la primera impresión -quizá decepción- de lo que poco a poco se iría configurando como una presidencia democrática, ciertamente contenida, por pesos y contrapesos verticales y horizontales como la propia teoría lo señala, pero definitivamente más democrática y más liberal que su antecesor, al final de cuentas ¿no era eso por lo que se había luchado?

4.1.1 Principales cambios en la Presidencia de la República y la Administración Pública

Los cambios institucionales que promovió el gobierno de Ernesto Zedillo, aun hoy en día son fundamentales para la Administración Pública y para el sistema político mexicano en su conjunto. Al segundo día de su gobierno envió una iniciativa de reformas constitucionales al Congreso de la Unión para, entre otras cosas, fortalecer a la Suprema Corte de Justicia:

521 Cuauhtemoc Cárdenas que con la devaluación de diciembre había hecho comentarios en ese sentido, para febrero ya había cambiado sin embargo de opinión: “Vamos a darle un poquito de tiempo y esperar a que hablen los hechos” declaraciones publicadas en Periodico Reforma edición del 21 de febrero de 1995.

“...asegurándole su independencia y autonomía como garante eficaz de la Constitución... La aprobación de la iniciativa produjo cambios de inmediato; sin embargo el mas significativo ocurrió cuando un fallo de la Suprema Corte ordenó al Presidente la entrega al Congreso de información sobre el rescate bancario”⁵²²

Asimismo otra de las primeras acciones que realizó en materia de Administración Pública, fue el decreto de reformas a la LOAPF publicado el 28 de diciembre de 1994. Con esta reforma se fortaleció a la Secretaría de Desarrollo Social sumándole la facultad de “asegurar la adecuada distribución, comercialización y abastecimiento de los productos de consumo básico de la población de escasos recursos”, minando con ello la fuerza de la Secretaría de Comercio,

También se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, a partir de la Secretaría de Pesca y de varias funciones en materia de ecología, y recursos naturales que tenía anteriormente la Secretaría de Desarrollo Social. La creación de esta Secretaría es ejemplo de la continuidad en el proceso de especialización de dependencias gubernamentales, que inició a principios del siglo XIX con las cuatro secretarías de estado originarias.

Otro cambio fue la creación de la Secretaría de Energía, que en el fondo sólo es un recorte de la anterior Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, debido al franco desaparecimiento del sector industrial y minero mexicano, quedando sólo PEMEX y CFE y algunas de las principales empresas paraestatales relacionadas con la producción energética.

En este sentido, las funciones relacionada con la minería y explotación de salinas naturales pasó a la Secretaría de Comercio y Fomento industrial y a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos se convirtió en Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural al pasar lo hidráulico a manos de la nueva Secretaría de Marina, Recursos naturales y Pesca y al verse reforzada con atribuciones en materia de desarrollo rural antes asignadas a la Secretaría de Desarrollo Social como la adscripción de CONASUPO.

De importancia global para la Administración Pública fue la transformación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, que ahora tendría claramente entre sus facultades:

522 Sáenz Lievano “La presidencia moderna” México 2006 Taurus Pág. 53.

“Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a fin de que los recursos... sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento a eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa”⁵²³

A pesar de la evidente importancia en la claridad de este mandato, se puede percibir que el concepto de modernización administrativa encomendado a la SECODAM, de nueva cuenta giró en torno a la simplificación y descentralización, posturas que si bien útiles para el control administrativo y sobre todo presupuestal no son una innovación.

Ésta Secretaría también se vio reforzada por sus nuevas atribuciones en materia de control inmobiliario federal, anteriormente pertenecientes a la Secretaría de Desarrollo Social y en materia de control de adquisiciones antes facultad de la SHCP.

Por último, en cuanto a las primeras reformas en la organización de la Administración Pública, se realizaron cambios al segundo párrafo del artículo 1º de la LOAPF, que antes de la reforma incluía a la Procuraduría General de la República como parte de la Administración Pública ubicando al Procurador como consejero jurídico del gobierno federal.

Este movimiento en mi opinión es un ejemplo del juego de simulación que en ocasiones realizaba el gobierno para aparentar una política que en realidad nunca iba a cumplir, en este caso jugaba con la ilusión de darle mayor autonomía a la Procuraduría General de la República haciéndola como un brazo autónomo solo dependiente del titular del ejecutivo, no obstante dicho funcionamiento es solo una condición jurídica, ya que a pesar de no figurar en la LOAPF funciona igual que cualquier otra Secretaría de Estado, de hecho, no existe mención alguna sobre dicho cambio en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial.

Por otra parte, en contraste con el gobierno anterior, se planteó un ambicioso programa de reformas a la Administración Pública desde el seno del Plan Nacional de Desarrollo, bajo el título de “Reforma de gobierno y modernización de la Administración Pública”, se mostraba de esa manera más interés en el tema aunque estas propuestas no eran en realidad muy novedosas a excepción de la introducción de indicadores de gestión⁵²⁴. Como resultado de estos lineamientos la Secretaría de la Contraloría y

523 México, Diario Oficial de la Federación 28 de diciembre de 1994.

524 Pardo María del Carmen “La modernización administrativa zedillista, ¿mas de lo mismo? En Foro Internacional XLIII-I enero marzo de 2003 Pág. 200.

Desarrollo Administrativo lanzó en abril de 1996 el Programa de Modernización de la Administración Pública

En cuanto a la Presidencia de la República no se publicó ningún acuerdo que cambiara la organización que le hereda el Presidente saliente, sino hasta mediados de 1996, sin embargo, es de suponerse que de nueva cuenta hubo pequeñas unidades que simplemente cambiaron o dejaron de existir por instrucciones presidenciales sin que mediara la publicación de un acuerdo presidencial expreso de por medio.

La Presidencia de la República y la Administración Pública durante la segunda parte del sexenio.

Hasta fines de 1996 se detuvo la caída en el PIB y para finales de 1997 se lograría regresar a la tasa de desempleo que se tenía a fines de 1994, con lo cual se obtendría mayor espacio de acción para implementar políticas no relacionadas con el control financiero.

Como consecuencia, el régimen zedillista, cuyo proyecto original era el consolidar los logros obtenidos, aumentarlos y asegurar el crecimiento, prácticamente toda la primera mitad del sexenio tuvo que enfocarse a contener y revertir el estado de crisis económica, a lo que debe sumársele que en 1997 el PRI perdió la mayoría en la cámara de diputados, dificultando aún más su margen de acción⁵²⁵

Un ejemplo del rumbo que tomaría la gestión presidencial en esta segunda parte del sexenio lo encontramos en otra modificación a la LOAPF el 19 de diciembre de 1995, que daba a la SRE la responsabilidad explícita de “coadyuvar a la promoción comercial y turística del país a través de sus embajadas y consulados” asimismo se dio la responsabilidad a la SECOFI de “Fomentar en coordinación con la SRE el comercio exterior del país”.

Respecto a los programas de reforma administrativa, las buenas intenciones perfiladas en el Plan Nacional de Desarrollo y en el ambicioso Programa de Modernización de la Administración Pública, apuntaban a que las metas iban a permanecer en el papel, por las trabas derivadas de que la responsabilidad del programa era compartido tanto por la SECODAM como por la SHCP.

En este contexto, el programa se puso en marcha en dos etapas generales, la primera abarcó de mayo de 1996, a enero de 1998, realizada bajo el enfoque de la planeación

525 Romero León... op. cit. Págs. 39-40.

estratégica y calidad total, la segunda, realizada de febrero de 1998 a finales de 2000 enfatizó en el mejoramiento de procesos, siendo una especie de derivación de la reingeniería de procesos, estas etapas estuvieron definidas por los dos titulares de la Unidad de Modernización Administrativa del sexenio, Santiago Roel y Jaime Luis Padilla, respectivamente⁵²⁶.

Dentro de la primera etapa, el proceso contemplaba siete pasos para su consecución, el primero: la celebración de Bases de Coordinación, el segundo; definir los estándares e indicadores de servicios, el tercero; realizar la difusión de los estándares de servicios que en la etapa anterior ya habían sido establecidos, el cuarto; la redefinición de estándares incorporando la voz del cliente, el quinto; la planeación estratégica en el nivel directivo y acciones de mejora, estas últimas nunca se llevaron a cabo ni se realizó la guía técnica respectiva, el sexto; contar con un programa estratégico por dependencia que les permitiera dirigir sus acciones en el mejoramiento de los servicios prestados durante el proceso, y el séptimo y último consistía en la medición y evaluación de avances conforme al PROMAP.

Para esta evaluación las calificaciones de avance fueron establecidas en porcentaje, ésta tarea estaba asignada a las contralorías internas de las dependencias y entidades⁵²⁷. Los resultados de la evaluación correspondiente al ejercicio de 1997 arrojó un avance global en las secretarías de solo 56%, ninguna de estas llegaba al 100%, siendo la más avanzada la SEDENA (94%) y la más atrasada la SEP (12%)⁵²⁸.

La cobertura directa de capacitación en Guías Técnicas fue solo del 26% mientras que el subprograma con mayor avance fue el de Atención Ciudadana y el más rezagado el de Profesionalización. Debido a estos magros resultados se cambió al titular de la Unidad de Modernización Administrativa, entrando en su lugar Jaime Luis Padilla, dando paso con ello a una segunda etapa en la política de modernización administrativa del régimen⁵²⁹.

Esta segunda etapa, de acuerdo con la metodología emitida por la Unidad de Desarrollo Administrativo estaría enfocada al mejoramiento de los procesos y sería aplicada a través de dos modalidades; a) el cambio radical de procesos prioritarios y b) mejora de procesos prioritarios. Teniendo ya poco tiempo para implementar un proceso de cambio radical, el esfuerzo de la SECODAM se centró en otras políticas⁵³⁰ relacionadas con la modernización administrativa, como la simplificación administrativa a través de la

526 Sánchez González op. cit. Pág. 371

527 op. cit. Págs. 373-376

528 op. cit. Pág. 378.

529 op. cit. Pág. 380.

530 Pardo María del Carmen "La Modernización administrativa Zedillista..." op. cit. Pág.206

instauración del sistema COMPRANET y del sistema de Registro de Trámites de SECODAM, haciendo, asimismo, reformas para que las instituciones gubernamentales pudieran recibir solicitudes por internet.

Asimismo, el intento por establecer un servicio civil de carrera fracasó y en su lugar se trabajó en normas relativas al control del personal público que se presentarían como “sustituto de la prometida carrera profesional”⁵³¹.

De igual manera se avanzó en la implementación de reformas en materia de control de licitaciones y en la construcción de indicadores de gestión, diseñados por la SECODAM, mismos que, finalmente, se verían desplazados por los indicadores estratégicos que exigiría la SHCP como parte de su Nueva Estructura Programática.

Hacia el final del gobierno, para el ejercicio fiscal del 2000 se presentaron los “lineamientos del programa de transparencia en la gestión pública”⁵³².

La intención gubernamental de apoyar el cumplimiento de las políticas de reforma administrativa, se vio reflejada en la Administración Pública centralizada con la modificación a la LOAPF, a la Ley Federal de Entidades paraestatales y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el 24 de diciembre de 1996, con lo cual se hizo que los órganos de control interno de las dependencias y entidades dependieran administrativa y presupuestalmente de las dependencias y entidades de las que fueran parte, mientras que en cuanto a línea de mando, dependieran directamente de la SECODAM.

La Ley Federal de responsabilidades administrativas colocó a estos órganos de control como los responsables de determinar las responsabilidades administrativas por parte de los servidores públicos, así como de aplicar las sanciones correspondientes.

Cabe mencionar que éste es el esquema utilizado en muchas ocasiones en la Presidencia de la República, en el funcionamiento de las comisiones intersecretariales y de las tropas bajo el mando del Estado Mayor Presidencial, mismas que dependen de la Secretaría de la Defensa y de la Secretaría de Marina.

Otro cambio es la expedición de la Ley que creó a la Policía Federal Preventiva unificando las policías Federal de Caminos, de Migración, y Fiscal Federal el 4 de enero de 1999, ubicando a ésta corporación administrativamente bajo la esfera de la Secretaría de Gobernación pero con autonomía operativa y técnica, al colocarse como dependiente directamente del Presidente de la República.

531 *Ibíd.*

532 *op. cit.* Pág. 207.

Para evitar comentarios sobre su creación hacia finales del régimen, se declaró en la ley lo siguiente: “Esta institución policial no tendrá atribuciones en los procesos electorales”. Como complemento a esta ley, se reformó la LOAPF para incluir dentro de las facultades de la Secretaría de Gobernación, el organizar y dirigir la Policía Federal Preventiva.

También el 18 de mayo del mismo año, se publicaron en el Diario Oficial reformas a la normatividad federal en materia penal, que abre el camino para que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal legisle en materia Penal, mientras que el Código Penal Federal se limitó a aplicarse en toda la República en delitos del orden federal, (ahora ya no había territorios federales) y por tanto, ya no habría demarcaciones exclusivas donde se aplicara éste código, salvo en las islas bajo la administración de la Secretaría de Gobernación, debido a ello, se reformó el artículo 27 de la LOAPF para puntualizar que en estas islas regirán las leyes federales en materia civil, penal y administrativa.

Sobre la Presidencia de la República, es importante la confesión –entre líneas- de la falta de sustento jurídico de las unidades presidenciales que se expuso en el acuerdo que formalizó las facultades de la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República, publicado en el Diario Oficial el 8 de mayo de 1986.

Este acuerdo presidencial argumentó se originado por la idea de que: “es pertinente formalizar el funcionamiento de la unidad que recibe y atiende la correspondencia dirigida por la ciudadanía al Presidente”⁵³³.

No obstante más allá de la importancia de saber que formalmente esta unidad estaría adscrita a la Secretaría Particular, que tradicionalmente ya realizaba esta función por medio de la oficialía de partes, cabe cuestionar, respecto al contexto del acuerdo; ¿porque no se consideró en ese momento pertinente también formalizar al resto de las unidades presidenciales? o bien, ¿porqué el Presidente no simplemente instruyó de forma interna la creación de esta unidad como era tradición, respecto este tipo de unidades? la respuesta más lógica es que el gobierno federal sólo utilizó de la publicación del decreto como propaganda a su favor, en materia de atención ciudadana sin mucho disimulo, ya que en el propio artículo declaraba que no se crea la unidad, sino que ésta ya existía y sólo le quería formalizar.

A los pocos días de publicado este acuerdo, se dio otro cambio en la configuración de la Presidencia de la República, al modificarse la LOAPF el 15 de mayo de 1996, para crear

533 México, Diario oficial de la Federación 8 de mayo de 1986.

la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal como una dependencia directa del Presidente (independizándola con ello de la Presidencia de la República) que quitaría la función de consejero jurídico del gobierno del Procurador General de la República y desapareciendo simultáneamente la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia.

Esta reforma da lugar a varias lecturas;

La primera de ellas es el interés que con esta acción mostró el Presidente, o bien su hasta entonces Dirección General de Asuntos Jurídicos, en formalizar su propia existencia se forma semejante a la Coordinación de Atención Ciudadana, y que, dicho interés no se extendió al resto de las oficinas presidenciales.

La segunda es que esta reforma finalmente aceptó, de facto, que la responsabilidad del Procurador de fungir como Consejero Jurídico del Gobierno Federal nunca se había cumplido y por ello, incluso desde antes de la publicación de la LOAPF en 1977, había existido paralelamente algún tipo de unidad o dirección de asuntos jurídicos dependiente directamente del Presidente.

Una tercera lectura radica en la propia redacción de los artículos reformados, destacando el artículo 2 de la LOAPF; en el cual, al enumerarse las instancias por las cuales el Presidente ejerce sus atribuciones, se incluyó a la Consejería Jurídica, con lo cual, o bien se confiesa que en realidad las instancias presidenciales son mucho más que simples oficinas de asesoría y apoyo técnico, (es decir si a la unidad encargada de asesoría jurídica se le reconoce su importancia en la elaboración de las políticas públicas, de inmediato se piensa que unidades por ejemplo de asesoría en materia de política económica o de política social pueden tener igual o mayor trascendencia y por lo cual también necesitan de mayor institucionalización) o bien, fue sólo un gesto de arrogancia, situarse como una dependencia sustantiva al igual que las secretarías de Estado y los departamentos administrativos.

Llama la atención que la Consejería Jurídica al hacer de su sustento jurídico una ley federal modificable solo con la aprobación del congreso, (pensemos, que bien se pudo sólo suprimir parte de los artículos involucrados y reforzar sus funciones o cambiar de nombre por medio de un acuerdo presidencial a la Dirección General de asuntos Jurídicos) afianzó simultáneamente su autoridad y aseguró su permanencia.

Además la nueva redacción en la LOAPF puntualiza sus atribuciones prácticamente con la misma profundidad y hasta el mismo tipo de redacción que para las secretarías de Estado.

Por otra parte al situar a la recién creada Consejería Jurídica como anfitriona de la vieja Comisión de Estudios Jurídicos; nos percatamos de que esta antigua Comisión de Estudios Jurídicos, que en el momento de su creación se antojaba, iba a ser efímera o que iba a desaparecer sin que mediara un acuerdo presidencial como solía hacerse para este tipo de figuras, aún existe, y ahora también apoya su existencia formal en una ley federal.

Curiosamente al personal de la nueva Consejería Jurídica, se le olvidó en la iniciativa, en un primer momento, pedir la reforma al artículo 26 de la LOPAF para incluir por congruencia, a la propia consejería en el listado de las dependencias de la Administración Pública centralizada corrección publicada el 4 de diciembre de 1997.

Por lo que respecta al resto de la Presidencia de la República, no sería sino hasta el 19 de diciembre de 1997 que se dio un acuerdo para modificar sus unidades por primera vez, lo cual tampoco quiere decir que no hubiera un cambio importante en el funcionamiento de la misma, diferencia especialmente notable en comparación con el desempeño de la otrora poderosísima Oficina de la Presidencia, ya que, aunque la organización de las unidades de la Presidencia continuó tal como la dejó el Presidente Carlos Salinas, durante la administración zedillista, ya teniendo como titular a Luis Téllez y teniendo las mismas atribuciones, sin el Presidente que la creó y el titular que la operó, la Oficina de la Presidencia de la República ya no era la misma. En ese sentido se comentó en los medios:

“El actual estilo de la Oficina de la Presidencia se ha alejado del estilo bunker. Téllez carece completamente de la formación político estratégica y hasta maquiavélica que era el atributo principal de Córdoba Montoya...bajo esa perspectiva, la Oficina con todos los atributos que le da el acuerdo de 1988, opera hoy sin fuerza estratégica y, por tanto sin el poder que tenía durante el gobierno salinista... El Presidente Zedillo es muy ordenado en su trabajo, pero la información le llega por el procedimiento burocrático que es el acuerdo con los secretarios de Estado, y la Oficina ya no tiene el carácter de superconsultora, aunque por cortesía se sigan cumpliendo los requisitos de que los secretarios de estado pasen primero por Téllez”⁵³⁴

A ese nuevo funcionamiento tan contrastante de las unidades presidenciales, -y se podría extender a la Administración Pública- es a lo que se refiere Lievano Sáenz cuando afirma que los patrones personalistas o institucionales dependen del estilo del Presidente mismo, aunque también admite que esto no es solo la simple voluntad presidencial sino que se da en un contexto de mayor apertura pública y por ende de mayor vigilancia y presión para las instituciones gubernamentales:

“La evolución y esfuerzos recientes hacia la modernización de la Presidencia ocurren en el marco de la transformación política y se expresan en un creciente pluralismo, la

534 Periódico “El Financiero” edición del sábado 8 de abril de 1995 Pág. 25.

competitividad electoral y en las manifestaciones de la alternancia en los diversos órganos de poder... Pueden distinguirse dos extremos en las líneas de comportamiento de los gobernantes: las que tienden a la personalización y las que tienden a la institucionalización”⁵³⁵

Dicho acuerdo presidencial de diciembre de 1997, transformó lo que antes era la Oficina de la Presidencia en dos Coordinaciones de Asesores, de los cuales dependería el secretariado técnico de los gabinetes de su competencia las nuevas coordinaciones eran: la Coordinación de asesores en materia de Política Interior y Exterior, que se encargaría de los gabinetes de Política Interior, Política Exterior, y Seguridad Nacional, y la Coordinación de Asesores en materia de Política Económica y Política Social, que se encargaría de los gabinetes Agropecuario, de Desarrollo Social, Económico, Salud, y Turismo. El decreto no aclara ni menciona que pasó con el resto de las unidades presidenciales.

Los últimos cambios que sufrirían, en su estructura, las oficinas de la Presidencia fue la creación del gabinete de Ciencia y Tecnología el 2 de diciembre de 1999, al cual se integraba también el Coordinador del Consejo Consultivo de Ciencias, Gabinete presumiblemente adscrito a la Coordinación de Asesores de Política Económica y Política Social,

Asimismo poco antes del fin de su gobierno se publicó en el Diario Oficial el Reglamento para el uso y conservación de las áreas, objetos y colecciones de Palacio Nacional, el 14 de noviembre del 2000, mismo que derogaba el anterior de septiembre de 1984.

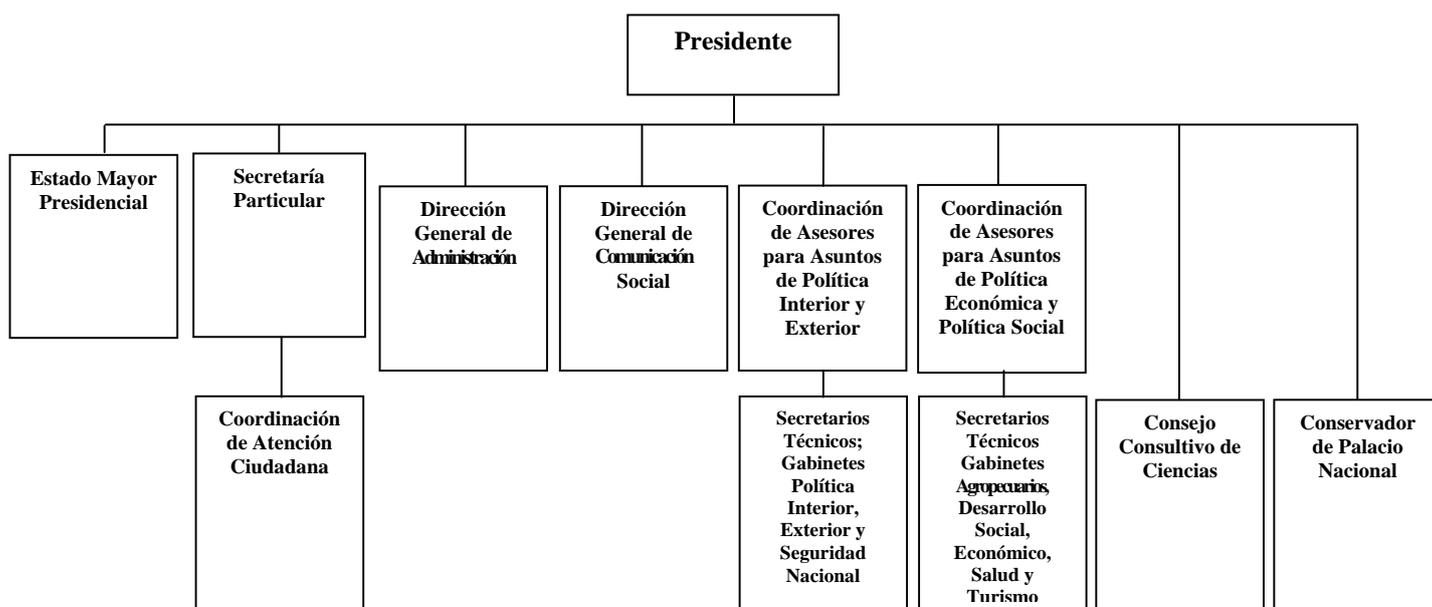
Lo novedoso de este nuevo reglamento es, primero que no hay exposición de motivos en la reforma, segundo, la estructuración del reglamento que ahora, definía a Palacio Nacional como el “inmueble ubicado en Distrito Federal que se encuentra inscrito con fecha 15 de julio de 1994 en el folio real 34360 del Registro Público de la Propiedad”, en tercer lugar que se suprimía la figura del Consejo Técnico de la Conservaduría, y en su lugar sólo existirían el Conservador y el “personal necesario para el ejercicio de sus atribuciones”⁵³⁶, por ultimo destaca que ahora la Conservaduría como unidad administrativa, y el Conservador como su titular, eran sólo instancias decisorias, y además para poder llevar a cabo sus funciones debían:

“Obtener ante el Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Instituto Nacional de Bellas Artes según corresponda los permisos para la conservación y restauración de las áreas, objetos y colecciones de Palacio Nacional asimismo debe realizar la inspección, cuidado y vigilancia técnica de las áreas, objetos y colecciones de Palacio Nacional en coordinación con el

535 Sáenz Lievano “La presidencia moderna, análisis de una institución que es urgente comprender” México, 2006, Taurus Pág. 26
536 México, Diario Oficial de la Federación 14 de Noviembre de 2000.

instituto correspondiente, las dependencias y las unidades militares que se encuentren asignadas en Palacio Nacional”

En pocas palabras al Conservador se le quitaba la burocracia que le permitía actuar por sí solo y su autonomía para decidir. Una vez considerados estos cambios podemos afirmar que hacia el final del sexenio la Presidencia de la República contaba con la siguiente estructura⁵³⁷:



4.1.2 Balance de algunas políticas del último Presidente de la hegemonía priísta. Hacia el cambio de partido en el gobierno.

El gobierno del Presidente Ernesto Zedillo tuvo como principal obstáculo en su ejercicio, a los fantasmas del grupo que lo llevó al poder, y el enfrentarse a su legado político, antes que los propios problemas que surgieron durante su periodo de gobierno y a las dificultades habituales de la lenta Administración Pública mexicana, por ejemplo, en muchas ocasiones fue notoria la parálisis que sufría el gobierno federal , comparado con el

537 El organigrama ha sido complementada con elementos del publicado en INAP “Manual de Organización del la Administración Pública Centralizada” México, 1999 INAP-LIMUSA Pág. 31. No es igual al referido, La forma en como he organizado me parece mas adecuada en relación con la línea de mando, basado en la importancia histórica que tienen el Estado Mayor y la Secretaría Particular, el secretario Ejecutivo del Consejo Consultivo de Ciencias y el Conservador de Palacio Nacional en orden de jerarquía necesariamente deben situarse por debajo de las otras unidades. Otros posibles ejercicios (que no se realizan en el presente) serían el indicar la jerarquía por medio de el nivel en el tabulador salarial, sin embargo dicho ejercicio no se realiza en el presente por el tiempo adicional que tomaría conseguir dicha información ya que el Archivo General de la Nación no da acceso a los documentos de dicho periodo de gobierno. Otra alternativa sería hacer un organigrama basado en las relaciones de autoridad real informal al interior de las oficinas, por ultimo estaría la opción de guiarnos por los títulos de los funcionarios, sin embargo ello se descartó, debido que la nomenclatura tradicional de los cargos no resulta suficiente para jerarquizar las unidades de la Presidencia, dado que por ejemplo el Coordinador de Asesores es de igual nivel que el Director General de Administración.

régimen anterior, debido a la renuncia tácita por parte del Presidente, del uso de sus tradicionales facultades “meta constitucionales”

Asimismo al impulsar políticas federalistas que proporcionaron mayores recursos y libertad presupuestaria a los estados, produjo gobernadores más fuertes, y en el caso de los de extracción priísta, liderazgos locales que amenazaban su autoridad presidencial, lo cual se reflejó en momentos en los que se juzgaría necesaria la intervención presidencial para imponer su voluntad o para mantener la estabilidad política, siendo el caso más claro su derrota al tratar de obligar al también recién electo Gobernador Roberto Madrazo Pintado, a renunciar a la gubernatura del Estado de Tabasco a principios de 1995.

Según algunos autores, estas acciones fueron motivadas, desde el principio, por la obsesión de desmarcarse de la gestión anterior, renunciando de esa manera -como el mismo Presidente declaró- a: “utilizar todo poder extraconstitucional antes asociado con la Presidencia” y evitando: “la extrema intervención del Presidente... en todos los asuntos y todas las demandas”⁵³⁸.

Desde ese punto de vista, parte del balance del gobierno de Ernesto Zedillo es que en cuanto al uso de su autoridad Presidencial, más que una convicción democrática, manejó una postura de huir a asumir ciertas responsabilidades políticas, desde mi punto de vista, que en cierto momento debe asumir un jefe de Estado o de gobierno, escudándose en un exacerbado formalismo legal, mismo, que al final de cuentas, lo llevó a actuar como un Presidente contenido, que no quiso ser acusado de arbitrario, pero tampoco pudo ejercer gobernabilidad, viéndose de esta manera imposibilitado para desarrollar nuevos cuadros al interior de su grupo de cercanos destruyendo así la posibilidad de continuidad directa de su proyecto político, en otras palabras no fue capaz ni siquiera de: “renovar a la elite de la que surgió”⁵³⁹.

Si tal como algunos dicen; en política la forma es fondo, debemos darle importancia al hecho de que el Presidente Zedillo haya dejado de incluir en las publicaciones oficiales el adjetivo “Constitucional” a su cargo, término no utilizado en la constitución ni en las leyes, pero tradicionalmente manejado en dos sentidos; a) para diferenciar al Presidente electo del que accedo al cargo en carácter de interino o de sustituto, y b) para connotar su autoridad como “Supremo Poder Ejecutivo”.

538 Hernández Rodríguez Rogelio “Ernesto Zedillo. La presidencia contenida” en *Revista Foro Internacional* XLIII-1 enero – marzo de 2003, México, El Colegio de México Pág. 62.

539 Op. cit. Pág. 69.

Esta acción refuerza la teoría, de que Ernesto Zedillo buscó ser un Presidente contrastado con su antecesor y con el régimen autoritario con el que gobernó.

Este gesto fué también parte de su intención de renunciar, tácitamente, a prácticas “metalegales” que cabe comentar ciertamente eran de rasgos autoritarios y antirrepublicanos, pero que ocasiones contribuían a mantener la gobernabilidad en el sistema político mexicano.

De ésta manera, al no ser sustituidas las prácticas y símbolos autoritarios por instituciones realmente democráticas, pero sobre todo funcionales, me parece que se propició la generación de problemas políticos relacionados con la gobernabilidad.

En ese sentido, prueba de que el sistema político aún requería como insumos, de ciertas prácticas autoritarias, es que, aún suponiendo que hubo un autentico deseo de cambio político, la realidad política hizo que Ernesto Zedillo, por lo que respecta a su relación con el PRI a pesar de sus declaraciones públicas en las que manifestaba como parte de su supuesta convicción democrática mantener “sana distancia” entre gobierno y partido, evitando favorecer al partido, el compromiso de autonomía que por mínima congruencia debía respetar, se puso en tela de juicio al haberles impuesto a los diputados de su fracción, la aprobación de medidas económicas impopulares, como el aumento del impuesto al valor agregado, lo cual tendría un gran costo en materia electoral.

Sin embargo, otra lectura de ésta acción es simplemente que a Zedillo le molestaba la dinámica política del PRI, a la que consideraba autoritaria y retrograda:

“Una opinión sobre el partido largamente enraizada... Zedillo durante todo el proceso no ocultó el desagrado que le causaba el partido, desagrado que manifestó notablemente... una vez que el IFE lo declaró triunfador de las elecciones... en su visión de un México moderno el PRI era uno de los principales obstáculos, exactamente el mismo punto de vista que tenían el PAN y el PRD⁵⁴⁰

Apoya a ésta segunda interpretación el que hubiera también críticas en el sentido de que, a pesar de ser el Presidente, el “líder natural” del PRI, Zedillo no se mostró con la convicción de estar orgulloso de ser políticamente nacido del mismo y lo mantuvo relativamente marginado del Gobierno Federal,⁵⁴¹ no sólo eso, también reconocía de manera clara sus cualidades negativas, que además pare ese momento se veían resaltadas ante la mayor libertad de expresión de los partidos de oposición en los medios de comunicación.

540 Op. cit. Pág. 56

541 Op. cit. Pág. 46

Al respecto una visión desde el interior de la Presidencia nos revela que, más que un simple desprecio por el PRI, dadas sus convicciones liberales, Zedillo obligó al partido (mayoritario en ambas cámaras durante la mitad de su gobierno) a llevar a cabo acciones con altos costos electorales, debido a que el partido era entendido solo como una herramienta fundamental para el ejercicio de gobierno, era pues, parte de las facultades presidenciales:

“Es común equivocarse al juzgar al régimen por “el dominio del partido y no por lo fundamental, la Presidencia de la República como punto originario del ejercicio del poder. A diferencia de los regímenes totalitarios, en México el partido era un espacio subordinado y funcional al poder presidencial. A través del partido dominante había representación y representatividad de regiones, sectores y grupos sociales, pero en lo general estaban condicionadas a las exigencias del poder presidencial... Todo Presidente debe construir y ejercer la jefatura de su partido pero ser estrategia y requerimiento. Al hacerlo no se puede avasallar a la dirigencia. Esta relación es un fascinante reto de reingeniería política”⁵⁴²

Un aspecto de gran importancia sobre el gobierno de Ernesto Zedillo fué su interés por promover las reformas electorales de 1996, que aunque debilitaban tácitamente a su partido definieron la arquitectura institucional que posibilitó el cambio de partido en el Gobierno Federal y en el Distrito Federal, instituciones, que hasta la fecha, sirven de marco para la competencia electoral federal.

Por otra parte debe reconocerse el éxito de la administración de Ernesto Zedillo en cuanto al control de las principales variables macroeconómicas en comparación con los tres sexenios que le precedieron, aún partiendo de la crisis de 1995, tuvo control de la inflación, la paridad cambiaria y el nivel de desempleo.

No obstante ciertas lapidas que serían emblemáticas de su gobierno como el caso del FOBAPROA y la privatización de los Ferrocarriles nacionales. Sus principales legados serían el control del estado de crisis económica y su impulso al nuevo marco institucional electoral a pesar de que esto último se antojaba sería un proceso difícil por la expectativa de una gran resistencia de la clase política priísta, la cual a su vez creaba para fines del sexenio un escenario de crisis económica, devaluación del peso, fuga de capitales o algo semejante.

En cuanto a la Administración Pública, podemos concluir que durante ese periodo las principales reformas orientadas al desarrollo administrativo, no fueron en la escala de lo que el PROMAP proponía, particularmente en lo relacionado a establecer una administración basada en la calidad, en el establecimiento de indicadores de gestión y del

⁵⁴² Sáenz Lievano “La presidencia moderna, análisis de una institución que es urgente comprender” México, 2006, Taurus Pág. 97 y 367.

servicio profesional de carrera, ello en parte, obedeció a pugnas entre entidades de la Administración Pública y de éstas con la FTSE en el caso del servicio civil.

Sin embargo, como efectos colaterales de estas iniciativas se dieron avances modestos, pero contundentes por su nivel de institucionalización, en el desarrollo de la Administración Pública, tales como el establecimiento de los Órganos Internos de Control, y de Control Interno en las dependencias y entidades de la administración pública respectivamente, y la aceptación de la importancia de la calidad total, de institucionalidad, apego a las responsabilidades de los servidores públicos, el cuidado de no incurrir en una responsabilidad administrativa, así como la introducción de Indicadores Estratégicos como uno de las partes en el proceso presupuestal.

Estos avances en la política de reforma administrativa, cuyas raíces pueden rastrearse desde la Reforma administrativa de la décadas de 1970 y 1980, son importantes por el reconocimiento mismo de la importancia de la política, sobre todo después del paréntesis que en mi opinión, represento la gestión del presidente Carlos Salinas, en la que, el Programa de General de Simplificación de la Administración Pública no tuvo éxito por el obstáculo que representó la: “elevada centralización en la toma de decisiones de la Administración Pública Federal; un rasgo distintivo de la Administración Pública desde su vida independiente en el siglo XIX y que prevalece a lo largo del siglo XX”⁵⁴³.

No obstante debe señalarse que durante la gestión del Presidente Ernesto Zedillo hubo desatención o hasta negligencia en el cuidado de ciertos aspectos de las tradicionales responsabilidades presidenciales, como bien ilustra el siguiente caso en lo que se refiere a la Administración Pública:

“El hecho de que la señora Nilda no se interesara por el DIF –ni por ninguna otra causa social- provocó muchos problemas; Porque en esta institución sucedía... que a pesar de las reformas relativas a la toma de decisiones, existía una doble fuente de autoridad, la del director y la de la esposa del jefe del ejecutivo. Entonces, si la señora no daba línea nadie sabía que hacer. Incluso quienes dirigían los DIF estatales y municipales, si bien disponían de bastante libertad en cuanto al manejo de sus recursos, seguían guiados por las directivas del centro y si estas no llegaban, quedaban en blanco.”⁵⁴⁴

En ese sentido, desde antes de las elecciones, se hacían patentes los temores que generaba la tradicional desconfianza que por las instituciones políticas tiene la población mexicana, punto de vista que también era secundado desde la academia.

543 Sánchez González Juan José Reforma, Modernización...Op. cit. Pág. 368.

544 Sefchovich Sara “Las mujeres detrás de la silla presidencial mexicana en el siglo XX” en Fowler Will Coordinador “Presidentes Mexicanos Tomo II (1911-2000) México 2005 Edit. INEHRM. Pág. 379

“En el año 2000 el sistema político oficial va a hacer todo lo posible (a diferencia de esta ocasión-1997-) para retener la base del poder público este sistema de presidencialismo fuerte, para conservar el monopolio del gobierno federal... el verdadero problema será como mantener la voluntad política del Presidente de la República de ‘no intervención’ en el proceso electoral, hasta que la alternancia en la misma elección presidencial establezcan las condiciones políticas para una normalidad democrática”⁵⁴⁵

Además del lógico miedo derivado de dicha desconfianza sobre la inescrutable voluntad del Presidente, (de hecho siempre decía que respetaría el resultado pero en realidad nadie le creía) se sumaba el escenario de la resistencia de otras fuerzas⁵⁴⁶, por ejemplo la de los militares, aunque mirándolo desde la distancia, el ejército ya profesionalizado como está, solo tiene tres intereses generales por defender: seguir siendo una elite dentro de la burocracia,-con todos los beneficios que ello implica- pequeñas cuotas de poder político, por ejemplo en el legislativo, y seguir inmiscuyéndose en el “combate al narcotráfico”; de allí que no tuvieran algún interés especial en luchar por mantener al PRI en la Presidencia.

Estas inferencias sencillas; en ese entonces, en el contexto de proximidad de la contienda presidencial obviamente no bastaban para inspirar confianza sobre la institucionalidad de esta parte de la Administración Pública.

Un factor de importancia para que se diera un proceso suave de cambio de gobierno, fueron las precauciones que en materia económica tomó el gobierno de Zedillo, de hecho prevenir una crisis económica con el cambio del gobierno fue una política que asumió públicamente el gobierno federal desde 1998.⁵⁴⁷

Además de dicho manejo preventivo, que incluyó recortes presupuestales, la creación de un blindaje financiero, los llamados cortos para mantener elevado el valor del dinero, un estrecho control sobre los aumentos salariales y en general una política contracción económica.⁵⁴⁸, se sumaron otros factores contextuales positivos, como fue el aumento en los precios internacionales del petróleo, la expansión de la economía norteamericana, y finalmente un entorno internacional de estabilidad.⁵⁴⁹

En general se puede concluir que a pesar de los errores que pudieron cometerse política o administrativamente durante el gobierno de Ernesto Zedillo, los tiempos y la política personal del Presidente (que declaró públicamente ser un liberal en lo político y en

545 Saldaña Harlow Adalberto “La caída del sistema: la crisis de las elecciones de 1997” México, 1997 Asociación Nacional de Abogados Democráticos Pág. 143-144.

546 Crespo José Antonio “Los Riesgos de la Sucesión presidencial” México, 1999, CEPC A.C. Pág. 36

547 Quintana Enrique “La economía durante la transición electoral en México” en Salazar Luis (coord.) México 2000. Alternancia y transición a la democracia, México, 2001 Cal y Arena Pág. 150.

548 Ibid.

549 Ibid.

lo económico) sumado a otros factores, como la ya comentada estrategia mediática del candidato del PAN, el debilitamiento del PRI desde su proceso de selección interna, etc., y las especulaciones sobre como podría desarrollarse este suceso, se conjugaron para crear la coyuntura de histórica que significó el año 2000, para hacer posible un símbolo de la nueva institucionalidad del país, me refiero al respeto de una elección presidencial competitiva libremente, en condiciones más equitativas, respetada por las instituciones públicas que tuviera como resultado el cambio de partido en el gobierno.

4.2 Gobierno de Vicente Fox; (2000-2004).

4.2.1 Notas sobre el contexto del cambio de Gobierno

Aunque no es este el espacio para analizar a profundidad el contexto de la victoria de Vicente Fox en las elecciones de 2000, cabe comentar brevemente algunas ideas al respecto.

En ese sentido la reflexión sobre la naturaleza y consecuencia del resultado de las elecciones del 2 de julio de 2006 varía de acuerdo a los autores, sin embargo una interpretación generalizada es, que lo característico de este hecho es que ha sido fundamentalmente culminado a través de una reforma referida al ámbito electoral, como algunos afirman, ha sido en pocas palabras una transición “votada”⁵⁵⁰.

El actual gobierno, entrando actualmente en la recta final del sexenio, no representa en realidad una innovación ni en la forma ni en el fondo de la visión de gobierno que encarna, sino una culminación de una larga trayectoria de suyo singular, desde el momento en el que dejamos de ser españoles y de ser mexicas o mayas, para convertirnos en mexicanos.

El gobierno de Vicente Fox no es, sino una continuación de un gran proceso de cambio estructural que abarca por lo menos desde la década de 1970 y que, más que una estrategia de desarrollo de las clases dominantes de nuestro país, fue una repuesta accidentada, emergente.

En lo exterior fue una respuesta ante la globalización/imposición a nivel mundial de ciertas políticas, –libre comercio, derechos humanos, democracia- además de la ya para

550 Merino Mauricio “La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México” México. 2003 FCE.

entonces irreversible desaparición del bloque socialista, México se tuvo que adaptar a la reorganización de la dominación a nivel mundial:

“Mientras el mundo cambiaba, también se transformaba: la caída del muro de Berlín en 1989, el anuncio norteamericano de una Enterprice of the Américas (1990) el derrumbe de la Unión Soviética (1991), el tratado de Maastricht (1992) el arranque de la Unión Europea, la entrada en vigor del NAFTA (1994), el surgimiento de la OMC(1995) y la desregulación financiera simbolizan el fin de una época... Detrás de ese escenario, fuera de los reflectores – pero determinando a todos sus actores- la reestructuración del capital, -que no es otra cosa sino justamente una modificación de las formas de relación entre las personas- transformaba también a la sociedad.”⁵⁵¹

En lo internó, ese proceso de liberalización electoral coincidió con los efectos de diez años de aplicación de las políticas del Consenso de Washington, de una nueva realidad demográfica, donde la mayoría de los mexicanos está constituida por jóvenes, en su mayoría habitantes de núcleos urbanos, con un nivel de escolaridad inédito, y una emergente sociedad civil. Esta nueva realidad, entre otros factores presionaba al régimen a cambiar una de sus partes fundamentales la institucionalidad electoral.

En cuanto a otros factores internos, en lo económico, también estaba en proceso el afianzamiento de un cambio de modelo que inició desde inicios de la década de 1980, que pasó de un país más o menos exitoso de exportación de materias primas, con intentos de sustitución de importaciones, una economía petrolizada, y financiada con deuda; a un modelo económico con estabilidad macroeconómica y un lento, pero constante crecimiento económico basado en la contracción de las empresas estatales, desregulación, liberalización económica y diversificación económica, que ahora tiene como principales fuentes de divisas, junto a la exportación petrolera, las remesas de los emigrantes y el turismo, siendo en general una economía tendiente a la terciarización.

En lo político. el proceso de transición ya había superado la etapa de conquistar el derecho a denunciar la falta de equidad en la competencia electoral, y se había reconocido desde finales de la década de 1980, la imposibilidad del gobierno de operar a través del unipartidismo, al darse las famosas concertaciones que obsequiaban ciertos triunfos electorales al PAN, a cambio de su apoyo en el Congreso de la Unión, de manera que para el último lustro del siglo era tiempo de pasar al plano de la discusión profunda de cómo se iban a implementar candados institucionales que aseguraran equidad para la competencia partidista, de manera que la fuente de legitimidad política del régimen se basara en los

551 Roux Rhina “El Estado Mexicano: Una mutación epocal” en Después del 2 de julio ¿Dónde quedó la transición? Anguiano Arturo (coord.), México, 2001 UAM-X Pág. 62.

partidos políticos y la competencia entre estos, a través de elecciones periódicas, reformas que se dieron en el marco de la construcción de una nueva relación entre el gobierno y una sociedad cada vez menos conformista, más demandante, más crítica y ahora también más autosuficiente y participativa, una sociedad en pocas palabras mayor de edad⁵⁵².

En cuanto a las campañas se dieron varios factores, como la imposibilidad de utilizar, por parte del candidato del PRI, el argumento de la campaña anterior que fue vender el peligro de inestabilidad en caso de perder, puesto que, a pesar de una natura incertidumbre y desconfianza, a diferencia de 1994, en la campaña del 2000 la estabilidad económica y política de que gozaba el país hacía obsoleto ese argumento, además, la consolidación de políticas económicas administrativas ya institucionalizadas como el control del gasto público, la permanente política antiinflacionario compartida con el Banco de México, ahora un organismo autónomo, el respeto por parte del gobierno de las libertades públicas y de las instituciones electorales y de gobierno etc, hacían que las propuestas de los tres candidatos fueran más bien de temas generales como crear empleos y crecimiento de la economía, mayor seguridad pública, mayor alcance de las políticas de desarrollo social, etc, y aún dentro de estas, las diferencias estaban en los matices y no en grandes visiones antagónicas⁵⁵³ de como salvar al país.

Por ejemplo recuerdo que, hasta el Ingeniero Cuauhtemoc Cárdenas –supongo que temiendo parecer anticuado- aceptó la necesidad de la inversión de capitales privados en áreas estratégicas de la economía.

En ese contexto dada la similitud en la agenda que vendían los tres principales candidatos, el factor determinante en el voto de los ciudadanos se volcó en gran medida hacia los colores que enarbolaba cada partido, dando vida al llamado voto útil, que no era en realidad sino un voto de castigo al PRI, un deseo compartido de ver si era realidad que si querían ahora los ciudadanos podían determinar quien iba a ser el Presidente con su voto y no por medio de negociaciones a espaldas a la sociedad, por medio del histórico dedazo.

Derivado de lo anterior, la sociedad –con ayuda de los estrategas de imagen de Fox- se creyó la idea de que Vicente Fox, en cuanto fuera Presidente, podría resolver los

552 Cfr. “El régimen político mexicano no ha estado exento en los últimos años de presiones de diversa índole, magnitud y frecuencia: a) presiones en contra de la austeridad económica por parte de las clases populares, b) presiones por mas representación política por parte de los sectores medios y c) presiones por mas intervención en política por parte de las elites de negocios e, indirectamente los acreedores externos. Asimismo la coalición gobernante no siempre se ha mantenido cohesionada internamente como signo de continuidad” Cansino César “La transición mexicana 1977-2000” México, 2000, Centro de Estudios de Política Comparada, Pág. 82.

553 Un comentario en ese sentido es el siguiente: “Lo que los mercadólogos podrían “la diferencia de marca” no estaba ya en las propuestas económicas sino en la significación política. Y, frente a una sociedad ansiosa de un cambio político, las oportunidades de Vicente Fox crecieron, como finalmente se mostró con el resultado electoral” Quintana Enrique, op. cit. Pág. 153

problemas de México en 15 minutos, como si todo se tratara de un asunto de mera voluntad política.

La compra de ese imaginario como bien sabemos, generaría su factura respectiva, el desencanto con el nuevo gobierno, y lo que es peor, con la democracia misma.

En ese sentido, el contexto en el cual Vicente Fox llega a la presidencia estuvo marcado por una coyuntura internacional y nacional cuyas cualidades especiales pueden clasificarse como históricas, factores internos y externos, económicos y políticos se conjugaban al evidenciarse la descomposición del sistema político mexicano. Una interpretación en este sentido es la siguiente:

“El único pecado de Porfirio Díaz, decía Obregón fue envejecer. Algo similar sucedió con las instituciones mexicanas. El país cambio, la forma de hacer gobierno. El sistema que dio estabilidad, paz, progreso y hasta justicia a un país lastimado fue siendo rebasado por sus propios logros. Como escrito por Wilde, el sistema no se percató de que todo cambiaba a su alrededor y que al hacerlo su retrato aparecía cada vez más envejecido, más lastimoso, más distante... Lentamente, el sistema político mexicano dejó de ser ogro y filántropo. El viejo ogro dejó de usar la violencia selectiva. No podía usarla. La estructura del mundo y de su sociedad se lo impedía.⁵⁵⁴ Al mismo tiempo perdió su filantropía. Lo hizo fundamentalmente por un problema no de generosidad, sino de escasez. La crisis económica⁵⁵⁵ privó al Estado mexicano de sus instrumentos mas valiosos de cooptación”⁵⁵⁶

En estas coordenadas; ahora la élite, la “clase política” en sentido amplio, quienes tienen grandes intereses que defender ya no eran solo los políticos priístas, sino que se habían desarrollados nuevos actores que, sumados a los que habían sido desplazados por la hegemonía priísta, reclamaban su factura, en primer lugar la iglesia, cuyos principios conservadores son enarbolados abiertamente por el PAN, luego los empresarios que ahora ya no se dividían entre extranjeros y mexicanos sino que se habían configurado como una heterogeneo y compacto grupo de intereses financieros, sobre todo a partir del proceso de privatizaciones iniciado con Miguel de la Madrid, muestra de ello es el desarrollo de el empresario mas acaudalado y poderoso de México, Carlos Slim, cuyo crecimiento exponencial se dio a partir de su adquisición de TELMEX.

Además estaban los partidos políticos de oposición, sobre todo de la llamada izquierda, que se unifico en torno a las elecciones de 1988 y finalmente están emergiendo como actores de la vida pública nacional la sociedad civil, que junto al desmoronamiento del aparato corporativo del PRI sector que en parte gracias a que el Gobierno Federal haya

554 En mi opinión hasta Salinas se dieron casos de esa violencia selectiva, que sin embargo ciertamente de haberse generado un movimiento de protesta masivo y urbano difícilmente hubiera sido posible reprimirlo impunemente.

555 Vale decir provocada por la corrupción y malas administraciones.

556 Vázquez Rigada Fernando “Un país para todos. El sistema político mexicano del siglo XXI” México, 2004, Miguel Ángel Porrua, Pág. 103-104.

perdido sus tradicionales mecanismos de representación y gestión a través del PRI, se ha ido consolidando y buscando su propio camino.

Por último esta la emergencia de los grandes intereses locales que demandan gobernar en sus propios feudo y de intereses segmentados como el monopolio nacional de Televisa y TV azteca en materia de televisión.

En ese sentido Vicente Fox ha sido el presidente de los muchos intereses, ciertamente algunos mas fuertes y visibles que otros como los empresariales, pero en general, ha sido representante, gestor de otra “clase gobernante” una que no coincide del todo con la tradicional elite político-partidista.

Ésta clase hoy ha conquistado el poder con la ayuda de los partidos políticos quienes ahora serán su canal para defender sus intereses, junto con muchos otros grupos y ya no la rancia y corrupta clase política priista que sacaron de los pinos, el problema entonces, sigue siendo la representación de los intereses sociales que no han podido terminar de organizarse y estructurarse y siguen dispersos en pequeñas organizaciones que no tienen la fuerza suficiente para presionar a los mecanismo de representación y gobierno de nuestro país.

Por eso el nuevo presidente fox desde su toma de posesión tuvo que enfrentarse con un nuevo contexto político nacional, que incluso ya se había revelado desde el gobierno anterior. Ahora la Presidencia tenía otra naturaleza entre cuyas características estaban:

“el abandono de los rituales monárquicos en torno a la figura presidencial, la fragmentación en señoríos territoriales, la atomización del PRI en poderes regionales y subpoderes locales, la ausencia de mayorías estables en el Congreso... “Venimos a hacer negocios” dijo una y otra vez Vicente Fox en su recorrido por Europa, ya como presidente electo resumiendo descarnadamente el significado profundo del cambio que está operando. Se trata sin intermediarios y mediadores del gobierno de los empresarios y de los hombres de negocios... el nuevo gobierno de los ricos (oligarquía le llamaban los clásicos) abre un espacio en el que aquella disputa puede ir adoptando cada vez más la forma descarnada de una confrontación entre los ricos que mandan y los pobres, los despojados”⁵⁵⁷

De hecho, desde poco después de la elección, pero antes de que iniciara el gobierno de Vicente fox, ya se veía venir una especie de agenda de los pendientes de las instituciones de gobierno, José Woldenberg, declaraba: “...apenas hemos resuelto la cuestión democrática. Falta todo lo demás”⁵⁵⁸ y apuntaba algunos de los retos que tendría que encarar el nuevo presidente:

557 Roux Rhina “El Estado Mexicano: Una mutación epocal” en Después del 2 de julio ¿Dónde quedó la transición? Anguiano Arturo (coord.), México, 2001 UAM-X Pág. 74.Cfr. Quintana Enrique “La economía durante la transición electoral en México” en Salazar Luis (coord) México 2000. Alternancia y transición a la democracia, México, 2001 Cal y Arena Pág. 150.

558 Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, “La mecánica del cambio político en México” México, 2000, Cal y Arena. Pág. 547.

“tendrá que negociar en dos pistas separadas. Tendremos ocho partidos en la Cámara de diputados y seis en la de senadores. Todos ellos tendrán un espacio que defender, un papel y reclamos propios que negociar en el manto multicolor del Congreso... pero además Vicente Fox enfrentará con mayor intensidad las demandas de la federación: cuando tome posesión, probablemente tendrá frente a sí a 23 o 24 gobernadores que no pertenecen a su partido... además de la multitud de Congresos locales plurales, complejos y que son parte del concierto institucional para la emisión de leyes. ¿Cuál es el resultado? Un presidente democráticamente acotado, expuesto por necesidad a la negociación y el acuerdo con un congreso de oposición. El país que gobernará Fox no es el de un tronco mayoritario sino de mayorías que se construyen... “Una vez alcanzado el consenso básico sobre el andamiaje electoral, lo que sigue es la discusión sustantiva sobre la gobernabilidad en la nueva circunstancia del país, pluralista y competitiva, una suerte de segunda generación de reformas sobre el diseño del Estado en condiciones democráticas: el diseño funcional del estado de partidos”⁵⁵⁹

A esta agenda de reforma institucional, que por ende le incumbe al Presidente atender, se le suma el asunto de las grandes expectativas generadas por el cambio de gobierno:

“el cambio político que se vivió aquel día en el que por primera vez el PRI perdió la elección de la presidencia de la república generó expectativas enormes. después de una larga y difícil etapa de reconstrucción de las instituciones encargadas de darle viabilidad a los procesos electorales del país finalmente se escogió a un presidente mediante el expediente sencillo –ese mísero detalle técnico, como lo describió Ortega y Gasset- de contra los votos depositados en la urna”... Ahora la percepción más extendida es que el país sigue aparentemente igual: la economía no está creciendo lo suficiente, el empleo tampoco, en las calles de las ciudades sigue campeando la inseguridad, la desigualdad continua siendo el sello más ominoso de agravio entre los mexicanos., y los problemas parecen multiplicarse gracias a la competencia entre los medios por transmitir la declaración más tronante, más noticiosa, más airada... Pero hay que pedir el fruto correcto a cada árbol: las reglas para la distribución democrática del poder no son exactamente las mismas que se necesitan para su ejercicio. Lo que vivió México en los últimos cuatro lustros fue una lucha tenaz por cambiar las reglas por las cuales se asignaba el poder político, más todavía no se han completado las que se necesitan para asegurar que las decisiones tomadas por los poderosos –ahora democráticamente electos- se ciñan también a los criterios que imponen los equilibrios democráticos”⁵⁶⁰

Los pendientes de la reforma al régimen y al sistema político radican en la cultura autoritaria subsistente en los ciudadanos y por ende en nuestros gobernantes, respecto a los primeros: “Las contradicciones de la cultura política de los mexicanos que por lo menos por un tiempo –mientras la democracia educa- seguirá combinando rasgos que apelan a una lógica autoritaria con otros que ya forman parte de la vida democrática...” Y respecto a los segundos: “...existen reformas institucionales pendientes por los problemas resultantes de instituciones de gobierno diseñadas para un régimen autoritario”⁵⁶¹

559 Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, “La mecánica del cambio político en México” México, 2000, Cal y Arena. Pág. 539 y 481.. Cfr. “El poder político del presidente Fox es... mucho menor que el que tenía el presidente López portillo; lo cual es una buena noticia: poco a poco ha ido disminuyendo y se ha acotado el poder de los poderosos.” Par que sirvió el 2 de julio respuesta: para acabar con el presidencialismo que articulaba el régimen autoritario de México, hoy las decisiones del presidente de la república ya no pueden pasar por encima de otras instituciones formales. Tiene límites horizontales y verticales que se lo impiden.” Merino Mauricio “La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México” México. 2003 FCE Pág. 220.

560 Merino Mauricio “La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México” México. 2003 FCE Pág. 218-219.
561 Merino Mauricio, Op. cit. Pág. 30

En ese sentido, la democracia electoral que ahora vivimos, se deriva de la aplicación de principios que, aunque declarados hace mucho tiempo desde nuestra carta magna misma, habían sido letra muerta debido a simple razón de que una sola fuerza política dominaba las instituciones.

Hecho que coloca ahora dentro de nuestra agenda de la democracia evitar que esa situación se llegue a repetir, y alguna organización sea cual fuere su naturaleza explícita; religiosa, patronal, obrera, un partido político, regional, económico, etc. intente ser determinante en el diseño y funcionamiento de las instituciones que tiene como principio regular la competencia entre estas, porque:

“cuando eso llega a ocurrir es necesario admitir de inmediato que la democracia ha cedido su paso a un régimen diferente (dado que la democracia es)...un sistema de pesos y contrapesos entre las distintas fuerzas políticas cuyo equilibrio lleva, a fin de cuentas a evitar que una sola de ellas domine las reglas y su funcionamiento”⁵⁶²

Y dado que el posible antídoto es una ciudadanía fuerte y activa se presenta el problema de que:

“no hay en los gobiernos locales ni tampoco en el federal la costumbre de la participación social ciudadana, ni de la institucionalidad diseñada para cobijar, a aun tiempo la deliberación pública, la negociación transparente y la eficacia. Las instituciones se diseñaron para el gobierno de una sola persona, no de muchos celebrando acuerdos”⁵⁶³

Asimismo en el plano de las instituciones, esta pendiente el caso del sistema electoral de partidos, la fiscalización de sus gastos y la posibilidad de que organizaciones ciudadanas puedan postular a candidatos independientes, el tiempo y gastos de campaña, etc.

También se han generado nuevos elementos de poder que se deben regular, por ejemplo el de los liderazgos regionales y el papel de los gobernadores en los partidos políticos y su relación con el poder federal, cuestiones que tal vez demandan reformas al sistema de representación que es el senado, o a las facultades de este.

Está también pendiente realizar reformas a los propios órganos de gobierno, por ejemplo, la posibilidad de introducir la figura de un jefe de gobierno que concilie con el legislativo, o en el caso del poder legislativo la posibilidad de la reelección parlamentaria o la desaparición de los diputados plurinominales para dar mayor representatividad y fuerza

562 Op. cit. Pág. 185.

563 Merino Mauricio “La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México” México. 2003 FCE Pág. 29. Cfr “En el México contemporáneo el estado de derecho sigue siendo un objetivo remoto... Esta deficiencia básica impide hablar del México contemporáneo como una democracia liberal plena.” En Schedler Andreas “¿Por qué seguimos hablando de transición democrática en México?” en Labastida Julio, Camou Antonio y Luján Noemí Transición democrática y gobernabilidad. México y América Latina, México, 2000 FLACSO-IIS-UNAM-Plaza y Valdés. Pág. 33

al propio congreso y en el caso del poder judicial el aumento de sus facultades en materia laboral, contencioso administrativa y fiscal, agraria, militar y la posibilidad de que la Procuraduría General de la República cuente con autonomía real.

Lo anterior sin contar toda una agenda de reformas institucionales en los esquemas de gobierno tanto verticales como horizontales al interior de los estados, que debe realizarse.

En dicho contexto, lo que el gobierno y en particular la estructura del poder ejecutivo realizaron desde inicios de la década de 1980 como medidas internas para afrontar los retos que representaron esos procesos de cambio pueden situarse bajo tres vertientes: la reforma administrativa para mejorar el control sobre la gran administración que trataba de responder a las nuevas demandas sociales creciendo, luego ante la crisis económica; la simplificación administrativa enfocada a contraer el sector paraestatal, y a disminuir la administración centralizada y finalmente la política de modernización administrativa que trata de introducir en la función pública valores y principios acordes con las nuevas instituciones políticas y la renovada vida pública/cívica del país.

Esta ultima serie de reformas se ha abocado a una mayor institucionalización (servicio profesional) una aceptación de la necesidad de un mejor sistema de control interno y externo (órganos internos de control y aceptación tacita de la fiscalización pública por medio de la transparencia y acceso a la información) y nuevos esquemas de desarrollo administrativo basados en la introducción de tecnologías administrativas y en un nuevo perfil más gerencial de los servidores públicos.

En el contexto a grosso modo descrito en las páginas precedentes, la Administración Pública, y la Presidencia de la República dentro de esta, han tratado de sacar adelante el gobierno del Lic. Vicente Fox Quesada.

4.2.2 Principales cambios a la Presidencia de la República y la Administración Pública.

Un factor poco analizado del proceso de cambio de gobierno, es la importancia de la voluntad política del Presidente saliente por realizar un traspaso tranquilo y sin cortapisas de la administración, principalmente en lo que tiene relación con el delicado funcionamiento de la maquinaria fiscal y financiera, donde, además, hay que reconocer que buena parte de la burocracia permaneció sin alteraciones con el nuevo gobierno:

“En la medida en la que no se apreciaron fricciones, sino al contrario, un proceso fluido de intercambio de información entre el quipo del Presidente electo y los funcionarios en activo, se reforzó la expectativa de una transición sin sobresaltos”⁵⁶⁴

Me limito a sumar este punto a la lista de pendientes en la agenda de estudios de la Presidencia de la República junto con un análisis detallado del desempeño de las unidades presidenciales durante el gobierno de Vicente Fox.

Sobre el perfil del gobierno de Vicente fox encontramos acciones que nos arrojan visiones encontradas, por ejemplo, el mismo día de su toma de posesión, al mismo tiempo que causó polémica por saludar primero a sus hijos que al Congreso de la Unión, el Presidente Vicente Fox anunció, en un acto efectuado en el Auditorio Nacional, el establecimiento de un código de ética⁵⁶⁵ “para todos los funcionarios públicos que ese mismo día asumieron los miembros de los gabinetes legal y ampliado”⁵⁶⁶

Por otro lado, la iniciativa enviada al congreso sobre reformas a la LOAPF tardaría en ser regresada para su promulgación, no obstante lo que si se pudo hacer de inmediato fue la reforma de las oficinas de la Presidencia por medio de un acuerdo presidencial publicado el 4 de diciembre de 2000 en el Diario Oficial, por el cual, se creó la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, que, desde su exposición de motivos perfilaba una gran cantidad de atribuciones:

“los cambios que son necesarios realizar en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben ser ordenados y coordinados... (se) debe propiciar la evaluación constante de su actuación...Que el ejecutivo federal debe propiciar las condiciones

564 Quintana Enrique, Op. cit. Pág. 154

565 1. BIEN COMÚN Declaración del valor: "Asumo un compromiso irrenunciable con el bien común, que se refiere al bien de todos, sobre mis intereses particulares. Entiendo que el servicio público es patrimonio de todos los mexicanos y de todas las mexicanas y por tanto procuraré, el bien común por encima de los intereses particulares". 2. ENTORNO CULTURAL Y ECOLÓGICO Declaración del Valor: "Adoptaré una clara actitud de respeto y defensa de la cultura y ecología de nuestro país". 3. INTEGRIDAD Declaración de valor: "Ceñiré mi conducta pública y privada de modo tal que mis acciones y palabras sean honestas y dignas de credibilidad, para fomentar así, una cultura de confianza y de verdad". 4. IMPARCIALIDAD Declaración de valor: "Actuaré siempre en forma objetiva e imparcial sin conceder preferencias o privilegios indebidos a persona alguna". 5. JUSTICIA Declaración de valor: "Ceñiré mis actos al cumplimiento estricto de la ley, impulsando una cultura de procuración efectiva de justicia y de respeto al Estado de Derecho". 6. TRANSPARENCIA Declaración de valor: "Garantizaré el acceso a la información gubernamental, sin más límite que el que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares, establecidos en la ley, así como el uso y la aplicación transparente de los recursos públicos, fomentando su manejo responsable". 7. RENDICIÓN DE CUENTAS Declaración de valor: "Convencido de que la sociedad tiene derecho a conocer el resultado de mis acciones como Servidor Público, entiendo mi responsabilidad de informar y presentar cuentas claras de mi trabajo a la ciudadanía". 8. HONRADEZ Declaración de valor: "Nunca usaré mi cargo público para ganancia personal, ni aceptaré prestación o compensación de ninguna persona u organización que me pueda llevar a actuar con falta de ética en mis responsabilidades y obligaciones". 9. GENEROSIDAD Declaración de valor: "Actuaré con sensibilidad y solidaridad, particularmente frente a los niños, jóvenes y las personas de la tercera edad, nuestras étnias y las personas con discapacidad, y en especial, frente a todas aquellas personas que menos tienen, estando siempre dispuesto a compartir con ellos los bienes materiales, intelectuales y afectivos que estén a mi alcance". 10. IGUALDAD Declaración de valor: "Haré regla invariable de mis actos y decisiones el procurar igualdad de oportunidades para todos los mexicanos y mexicanas, sin distinción de sexo, edad, raza, credo, religión o preferencia política". 11. RESPETO Declaración de valor: "Respetaré sin excepción alguna la dignidad de la persona humana, los derechos y libertades que le son inherentes, siempre con trato amable y tolerancia para todos y todas las mexicanas". 12. LIDERAZGO Declaración de valor: "Promoveré y apoyaré estos compromisos con mi ejemplo personal, siguiendo los principios morales que son base y sustento de una sociedad exitosa en una patria ordenada". www.presidencia.gob.mx

566 Muñoz Gutiérrez Ramón "Innovación Gubernamental. El paradigma del Buen Gobierno en la Administración del Presidente Vicente Fox" México, 2004, FCE. Pág. 73.

para que las secretarías o dependencias que tengan que ver con proyectos estratégicos sigan un proceso coherente y sinérgicos...⁵⁶⁷

Argumentos que nos recuerdan al acuerdo de creación de la Oficina de la Presidencia del 7 de diciembre de 1988, o bien la exposición de motivos de la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1976.

Es decir, de nueva cuenta se perfilaba la creación de un gran centro de poder dentro de la Administración Pública, con la pequeña, pero importantísima salvedad de que a diferencia de 1988, no habría un titular de la Oficina, sino solo titulares de las diferentes unidades de estas, ante ese escenario pienso que el acuerdo mejor debió referirse a las Oficinas de la Presidencia de la República. El acuerdo presidencial determinó la creación de las siguientes unidades:

- Jefe de Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional.
- Jefe de Oficina de Políticas Públicas.
- Jefe de Oficina para la Innovación Gubernamental.
- Comisionado de Orden y Respeto.
- Comisionado para el Crecimiento con Calidad.
- Comisionado para el Desarrollo Social.
- Oficina de Representación par el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para las Personas con Discapacidad.
- Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y México-Americanos.
- Dirección General de Administración, y
- Secretariado Técnico

Sobre este acuerdo hay varias cuestiones que comentar; la primera es que la gama de oficinas abarcaban de forma genérica prácticamente todos los asuntos del gobierno federal; es decir, si su tarea era auxiliar al Presidente para el “estudio, planeación y despacho” de los asuntos de su competencia, entonces de nueva cuenta estas unidades presidenciales duplicarían y de hecho aplastarían la autoridad de las dependencias de la Administración Pública, a las cuales se les encomienda en la LOAPF, ser las responsables de las políticas del gobierno en ciertas materias.

Por otra parte resalta la heterogeneidad en los títulos de las unidades, siendo unos comisionados, otros jefes de oficina, o director general, etc, cuando en realidad para fines prácticos todas eran iguales en tanto parte de la Presidencia y dependientes solo del Presidente.

Llama la atención también, que los nombres de las tres comisiones creadas sean concordantes con los tres grandes pilares de las políticas que se plantearían después en el

567 Diario Oficial de la Federación 4 de diciembre de 2000.

Plan Nacional de Desarrollo, donde se explicaría (algo inédito) que la creación de las tres Comisiones mencionadas en el seno de la Presidencia respondía al objetivo de que:

“el diseño y la instrumentación de las políticas públicas del ejecutivo federal tengan una perspectiva integral que refleje la coherencia y coordinación interinstitucional, que evite la duplicidad de funciones, haga un uso más eficaz de los recursos e incremente la efectividad de los resultados.... (Para) promover la consistencia entre las políticas y los programas de las distintas dependencias... definir prioridades, visiones, metas y estrategias de las secretarías y dependencias de cada comisión...establecer procesos de evaluación de las acciones de gobierno...”⁵⁶⁸

Como se reconoce en el mismo Plan Nacional de Desarrollo, estas Comisiones (unidades presidenciales) fueron creadas con base en el artículo 8° de la LOAPF, teniendo asignadas -al igual que al resto de las unidades- las funciones genéricas de “planeación, coordinación, colaboración y promoción que directamente les encomiende el Presidente”⁵⁶⁹

Paradójicamente, resulta más claro sobre las tareas de las comisiones el Plan Nacional de Desarrollo, que su propio acuerdo de creación, asimismo en las referencias que hace el Plan Nacional sobre estas unidades, se comprueba la idea de que las funciones de los Comisionados estarían por encima de las dependencias y entidades de la administración, debido a su facultades globales, que en todo caso, para no ser contrarias a la LOAPF deberían ejercerse por medio de comisiones intersecretariales, por las reuniones de gabinetes, o por las secretarías de Hacienda y Contraloría.

Desde mi punto de vista hubo varias incongruencias en este decreto; la primera es el hecho de que primero se hayan creado las Comisiones y luego en el Plan Nacional se afirme que para que las políticas del gobierno sean congruentes (Crecimiento con Calidad, Desarrollo Social y Humano, y Orden y Respeto) se crean a las Comisiones, siendo que se supone que el Plan Nacional debe responder a Directrices Generales basadas en estrategias y objetivos, y no tener como determinante -como parece- una búsqueda de congruencia con una estrategia organizacional, puesto que ello también nos crea la inquietud: ¿Acaso fueron en realidad estas comisiones las que elaboraron sus capítulos respectivos en el PND? de ser así se estaría cometiendo una ilegalidad, puesto que esta atribución, por ley corresponde a la SHCP.

En segundo lugar, resulta incongruente que en el Plan Nacional de Desarrollo, que es guía general del gobierno, se establezca como una estrategia angular, la creación de ciertas unidades presidenciales, ya que éstas, por tradición, son inestables y se crean y desaparecen

568 México, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Pág. 65.

569 Diario Oficial de la Federación 4 de diciembre de 2000.

constantemente, (tal como efectivamente sucedería a las coordinaciones) mientras que el Plan debe ser una referencia estable para la Administración Pública.

En tercer lugar esta el error de que con la derogación del acuerdo del 19 de diciembre de 1997 el secretariado técnico de gabinetes, queda en el limbo, al desaparecer los gabinetes, y que ahora se le situaba como una unidad autónoma, lo cual resulta disfuncional ya que, aunque el título de la unidad por tradición hace referencia a la función de apoyo a las reuniones, (seguimiento de los acuerdos informes ejecutivos de las mismas al Presidente etc.) sus nuevas funciones explícitas se limitaron a: “convocar a las reuniones de secretarios de estado y demás servidores públicos de la administración que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Indique” tarea que, por su naturaleza entonces correspondería más bien a la Secretaría Particular de la Presidencia.

Cabe entonces preguntarse, dado que previamente existían tres grandes grupos de gabinetes, uno en materia política, uno en materia económica y otro de seguridad nacional ¿no era acaso más fácil acaso simplemente endosárselos ahora a los Comisionados de cada área?

Al mismo tiempo, aunque se derogó el acuerdo del 19 de diciembre de 1997, con lo cual desaparecen automáticamente la figura de los gabinetes, se rescató en los transitorios la permanencia del Gabinete de Seguridad Nacional, que fungiría de forma paralela a la Comisión de Orden y Respeto.

Por otra parte, se sigue la tradición de mantener vigentes las unidades heredadas como la Dirección General de Comunicación Social y la Propia Secretaría Particular, solo que parece que pasó desapercibido el hecho de que esta última ¡nunca ha tenido acuerdo de creación! y esta vez tampoco fue considerada al organizar las unidades presidenciales.

Las incongruencias que a simple vista se veían en el acuerdo presidencial, tuvieron que ser corregidas en una especie de fe de erratas, publicada en forma de acuerdo que corregía el asunto de los títulos de las unidades y ahora en vez de llamarse “Jefe de oficina...” o “Comisionado para...” sería solo “Oficina de...” o “Comisión de...”

Además en éste segundo acuerdo se aclaraba que el Secretariado técnico de la Presidencia (especificando que su tarea era hacerse cargo de las reuniones presidenciales con dependencias, entidades y servidores públicos) dependería de la Secretaría Particular.

Merece subrayarse que la Dirección General de Administración, que desde su segregación de la entonces Secretaría de la Presidencia, no había tenido fundamento jurídico alguno, por fin es legitimada mediante un acuerdo.

En la misma edición del Diario Oficial, se publicó el acuerdo que creaba la Comisión intersecretarial permanente para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública. “con el objeto de coordinar las políticas y acciones para prevenir y combatir la corrupción y fomentar la transparencia...”⁵⁷⁰

A la comisión, cuyo presidente era el Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, se le dieron responsabilidades en materia de desarrollo administrativo, con cuatro objetivos generales: Crear lineamientos para combatir la corrupción; fortalecer los instrumentos judiciales para aplicar sanciones efectivas ante las desviaciones de los servidores públicos; crear una cultura del servicio público sustentada en valores y principios éticos; y facilitar mecanismos de información y rendición de cuentas.

Entre sus atribuciones específicas destacaron proponer: “la instrumentación inmediata de medidas de combate a la corrupción y de transparencia”, “formular propuestas de reformas al marco jurídico”, y “promover el diseño y establecimiento de acciones para mejorar la calidad de los servicios públicos”.

En el acuerdo se especifican facultades para el secretario ejecutivo de la comisión, y se determina que la Comisión debería someter a la consideración presidencial su programa anual de actividades, con objetivos, metas, prioridades y tiempos de ejecución.

Al final del acuerdo se instruía que las dependencias y entidades de la Administración Pública debían establecer un grupo de trabajo permanente para instrumentar las medidas acordadas en la Comisión, previendo para ello destinar los recursos necesarios e informar trimestralmente a la secretaría ejecutiva sobre los avances y resultados.

Aunque la Comisión intersecretarial rompe con la tradición de que el presidente de ésta sea el propio Presidente de la República, como instrumento, puede considerarse paralelo a la posibilidad de un acuerdo de gabinete cuya implementación pudiera ser vigilada por la secretaria técnica y ventilada en el seno del gabinete.

Por el nivel de detalle de las obligaciones y de tareas permanentes asignadas a la Comisión parece que, más que generar una imagen pública, realmente se buscó realizar cambios profundos de forma consensuada con las propias dependencias y entidades de la Administración Pública, sin embargo surge un problema cuando reparamos en que existe una Oficina para la Innovación Gubernamental a la que “desde los primeros días de su gobierno el Presidente instruyó... diseñar el Modelo Estratégico para la Innovación en el gobierno.

570 Diario Oficial de la Federación 4 de diciembre de 2000.

Este trabajo le fue presentado el 20 de enero de 2001⁵⁷¹ a lo cual se le sumaría el Programa Nacional de Combate a la corrupción, Transparencia y el desarrollo administrativo que se publicaría el 22 de abril de 2002.

Entonces surge la pregunta, cual realmente formuló la política en la materia. La respuesta es simple; el colaborador y “cerebro” en materia administrativa del Presidente Vicente Fox, Ramón Muñoz, desde su oficina presidencial, ya que el nuevo Secretario de la Contraloría Francisco Barrio llegaba más como una figura política que como equipo staff presidencial, además de que, como vimos, desde el inicio el Presidente le dio esa responsabilidad, y de hecho, una posibilidad es la creación de la Comisión que tiene el nombre del programa, para poder instrumentar las políticas y ya luego se le dio cauce institucional a través del programa en concordancia con el PND, aunque como se vera más adelante las reformas fueron resultado simultaneo de las tres entidades.

Una vez descrita la integración inicial de las oficinas de la Presidencia de la República en el nuevo gobierno, podemos afirmar que, a diferencia de la organización que tuvo la Presidencia de la República en la última parte del gobierno de Ernesto Zedillo, -periodo en el que se mantuvo estática-, y sus labores de asistencia que estaban bien organizadas y especializadas a través de una “pirámide” de información que iniciaba en los trabajos de los gabinetes, eran procesadas por el secretariado técnico que remitía la información a las dos coordinaciones de asesores de acuerdo a sus áreas y estos finalmente proporcionaban al Presidente la información que éste necesitaba. En contraste, la propuesta del gobierno panista evidenciaba:

- a)** El deseo de ser innovadores en materia gubernamental llevando a cabo nuevas propuestas organizativas;
- b)** Falta de pericia en la técnica de redacción de los acuerdos que hicieron necesaria la publicación de acuerdos complementarios;
- c)** Descuido de un pilar fundamental de la Presidencia, el secretariado técnico de gabinetes;
- d)** Ambigüedad sobre la jerarquía administrativa de las unidades de asesoría al ser unas Comisiones y otras Oficinas, además de seguir manteniendo la nomenclatura anterior de otras unidades como la Dirección General de Administración;

571 Muñoz Gutiérrez Ramón “Innovación Gubernamental. El paradigma del Buen Gobierno en la Administración del Presidente Vicente Fox” México, 2004, FCE. Pág. 137

- e) Dispersión del poder al crear muchas unidades independientes entre sí; y
- f) Errores de diseño organizacional, al haber cuatro unidades cuyas atribuciones compartidas en materia de políticas de desarrollo social propiciaba la duplicidad de funciones y la competencia negativa entre las unidades;

De esta manera, durante todo el sexenio habría un gran número de cambios en las unidades presidenciales, muestra de poca claridad en las necesidades específicas del Presidente.

Dado el inédito número de acuerdos presidenciales que constantemente cambiaban, derogaban y creaban nuevas unidades presidenciales en el periodo de gobierno de Vicente Fox; se sintetizan los cambios que se dieron en la Presidencia de la República en dos cuadro-resumen. A continuación presento el primero de ellos que abarca hasta 2002.

FECHA DE PUBLICACIÓN	UNIDAD CREADA O AFECTADA	INTEGRACION, FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y OBJETIVOS	COMENTARIO
4 de enero de 2001	Desaparición de la antigua Dirección General de Comunicación Social de 1983 que ahora sería reemplazada por la Coordinación General de Comunicación Social, y la Coordinación General de opinión Pública e Imagen	Destacan entre las funciones encomendadas a la Coordinación General de Opinión Pública e Imagen: "Diseñar y desarrollar las estrategias de comunicación no noticiosas...planear, desarrollar y elaborar estudios de opinión pública... publicación en Internet" ⁵⁷² se refieren a aspectos relacionados con la toma de decisiones y de agenda presidencial, que parecen más cercanos al tipo de labores que realiza la secretaría particular.	Parece que el autollamado "gobierno del cambio" respondió a lo que parece una inercia mediática ⁵⁷³ heredada de su campaña Se separa la parte de análisis de factores coyunturales como son encuestas de la Coordinación de Comunicación Social. Desde mi punto de vista incluso suponiendo que ambas unidades realmente trabajaran en estrecha coordinación en todo caso deberían estas responsabilidades de estar integradas
8 de enero de 2001	Se establece la figura del Consejero Presidencial de Seguridad Nacional, que de paso deroga al gabinete de seguridad nacional conservado en el acuerdo del 4 de diciembre	La exposición de motivos es clara al explicar algunos de las principales necesidades ⁵⁷⁴ del Estado Mexicano en materia de Seguridad Nacional, pero no en cuanto a las razones y expectativas respecto a la nueva unidad creada, y generar políticas, tecnología y tácticas modernas o al día de los problemas es una responsabilidad ya asignada a las agencias estatales Vigilar y procurar que las agencias ciñan su actuación a la constitución y tengan mayor rendición de cuentas, en mi opinión tampoco es asunto de una oficina de asesoría presidencial (cuando menos públicamente expresa),	Seguía vigente la Comisión de Orden y Respeto lo cual lleva a pensar en duplicidad de funciones. A pesar de que manifiesta respetar las competencias establecidas a las dependencias de la materia, la inédita confesión de que una razón de ser de la Consejería sería asegurar que las dependencias lleven a cabo las medidas, es tanto como decir entre líneas que se busca que su carácter presidencial le de capacidad de coacción sobre las dependencias para obligarlas a acatar las medidas. Además los motivos expuestos en el acuerdo apuntan mas bien a la necesidad de realizar reformas profundas en las dependencias, que demandan mas que un asesor, planeación, diagnóstico, evaluación proyectos, reformas legales, tecnológicas, organizacionales, institucionales, diálogos, e incluso negociaciones con las corporaciones armadas y de seguridad, etc. Por otra parte pienso que, -salvo el asunto de que manejara una base de información central proporcionada por las dependencias- las atribuciones que el acuerdo daba

572 Diario Oficial de la Federación 4 de enero de 2001.

573 "Frente a las expresiones atípicas del presidente, no obstante que ya formaban parte de su estilo personal, fue siempre difícil centrar la atención de los medios de comunicación en la sustancia del mensaje. Esa era una de las consecuencias no deseadas de haber extendido al gobierno el estilo de campaña, espontáneo, y ajeno a un protocolo mínimo." Durazo Alfonso, "Saldo del Cambio. Una crítica política de la alternancia" México, marzo de 2006 Plaza&Janéz Pág. 112.

574 "México al igual que muchas naciones se encuentra inmerso en un proceso de cambios, así como de incorporación a procesos de integración regional... lo que hace patente la necesidad de actualizar los instrumentos con que cuenta el Estado para defender el proyecto de nación...el narcotráfico, las organizaciones criminales y el terrorismo actúan con medios tecnológicos cada vez más rápidos y avanzados... en la realidad mexicana existen muchas situaciones de riesgo... conforme al marco jurídico vigente diversas dependencias de la administración pública federal participan en acciones relacionadas con la seguridad nacional... las políticas y acciones en materia... deben en todo momento mantenerse dentro de los límites constitucionales... lo que implica entre otros aspectos una actuación organizada, un control eficaz y una rendición de cuentas clara... en este contexto es necesario establecer una instancia de asesoría y apoyo técnico que contribuya a dar coherencia unidad y amplitud de visión a las decisiones en materia de seguridad nacional... sin afectar el ejercicio de las atribuciones legales de las distintas dependencias... que se ubique de manera directa en la presidencia... con el objeto de asegurar la adecuada participación de las dependencias y agencias ejecutoras" Diario Oficial de la Federación 8 de enero de 2001.

FECHA DE PUBLICACIÓN	UNIDAD CREADA O AFECTADA	INTEGRACION, FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y OBJETIVOS	COMENTARIO
			al Consejero, en contraste con el resto de las unidades presidenciales recién creadas; estaban en general puede decirse que son mas francas, bien definidas, y acotadas a la función de un mero asesor a la Presidencia ⁵⁷⁵ aunque como es obvio, la suspicacia, o como se diría después el “sospechosismo” se propago, y finalmente este acuerdo presidencial, interesante también por confesar indirectamente el objetivo que comúnmente subyace en la creación de casi todas las unidades presidenciales con una política específica como objeto; -cosa pocas veces causada por la creación o desaparición de una unidad presidencial-.genero de inmediato polémica en el ámbito público, y hasta los pasillos de la academia ⁵⁷⁶
13 de febrero de 2001	Se crea la figura del Consejo Nacional Consultivo para la Integración de Personas con Discapacidad	Es una instancia de naturaleza colegiada para “implementar un programa nacional para las personas con discapacidad... sumando esfuerzos y acciones de diversas instituciones públicas, sociales y privadas” ⁵⁷⁷ .	Contrario a la naturaleza de los consejos consultivos, el énfasis en su integración estaba en altos funcionarios de varias dependencias y entidades de la administración relevantes para el tema. Llama la atención de que contrario a la tradición de nombrar a un funcionario, en este caso como el titular del DIF y encargar la secretaría técnica o ejecutiva al funcionario de la Presidencia, el esquema se manejo de forma mas parecida a las comisiones intersecretariales solo que en este caso contrario a la costumbre de que el presidente de republica presidiera los trabajos, se determino que el presidente sería el titular de la Oficina de Representación para la promoción e Integración Social para las personas con discapacidad, y a su vez fungiera como Coordinador Nacional el titular del DIF, y como secretario técnico el Subdirector General de Asistencia e Integración social del DIF. Por la manera en la que se distribuyen las atribuciones específicas de cada uno de estos tres elementos del Consejo se observan aspectos novedosos, positivos, y un posible problema; el aspecto positivo es que la responsabilidad sobre la planeación, dirección y gestión de los trabajos del consejo estaban distribuidos casi equitativamente entre las tres figuras, lo que le dio una naturaleza también colegiada a la dirección del consejo; el aspecto negativo es que teniendo atribuciones tan cercanas se haya dado la presidencia del consejo al titular de la Oficina Presidencial, decisión que pudo por si misma ser causal de desatención o celo por parte del Director General del DIF quien (dejando a un lado la madurez el buen criterio, y el sentido de responsabilidad) pudo razonablemente molestarse al considerar que lo colocaban por debajo de un simple auxiliar administrativo del presidente, en contraste con la naturaleza “política” de su cargo. Ello a pesar de que el titular fuera una figura con el prestigio de Gilberto Rincón Gallardo. Reacuérdesese que es particularmente en órganos colegiados donde son más evidentes el manejo de las formas y jerarquías.
9 de marzo de	Cambia de nombre de la	El argumento presidencial del cambio fue que “El	Se puede interpretar este cambio como una reacción

575 Las funciones que el acuerdo determinada eran: I. Asesorar al Presidente de la República sobre el diseño de la política de seguridad nacional, así como sobre el diagnóstico de los asuntos en la materia. II. Recomendar al presidente de la república la atención de asuntos específicos, así como proponer la creación de grupos de trabajo especializados. III. Preparar un proyecto de agenda para el diagnóstico y análisis de riesgos y amenazas a la seguridad nacional y someterlo a la consideración del Presidente de la República. IV. Sugerir al presidente de la república las acciones para incrementar las capacidades de las instancias que generen inteligencia de seguridad nacional al interior de la administración pública federal, así como proponer los lineamientos que orienten la coordinación n de dichas instancias. V. proponer el presidente de la república instrumentos para evaluar las acciones y estrategias que se adopten en materia de seguridad nacional. VI Coordinar la conformación de un banco de datos a partir de la información que aporten las instituciones de la administración pública federal que generen inteligencia de seguridad nacional y el propio consejero. VII. Asesorar al presidente de la república sobre la celebración de acuerdos y convenios internacionales relativos a la seguridad nacional, así como recibir la información sobre las acciones realizadas en el marco de dichos acuerdos y convenios y IX Presentar periódicamente al presidente de la república un reporte sobre seguridad nacional. Diario Oficial de la Federación 8 de enero de 2001.

576 “pueden generarse problemas de duplicidad de mando, puesto que no quedó aclarado en la propuesta que se hizo que tipo de vinculación existirá entre estas” Pardo María del Carmen “La nueva estructura del gobierno” en Revista Enlace, México, enero-marzo de 2001 Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública Pág. 31.

577 Diario Oficial de la Federación 13 de febrero de 2001

FECHA DE PUBLICACIÓN	UNIDAD CREADA O AFECTADA	INTEGRACION, FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y OBJETIVOS	COMENTARIO
2001	Comisión de Desarrollo Social por Comisión de Desarrollo social y Humano,	ejecutivo a mi cargo se ha pronunciado por un desarrollo social sustentado en primer termino en el desarrollo humano...en virtud de lo anterior se estima pertinente modificar la denominación de la comisión” ⁵⁷⁸	extemporánea a la negativa del congreso de aprobar el cambio de nombre de la Secretaría de Desarrollo Social – de hecho la única modificación a la LOAPF que no aceptaron- y se lee también entre líneas a que esta fue mas una instrucción presidencial que una propuesta desde la Coordinación presidida por José Sarukhán.
29 de marzo de 2001	Se crea el Consejo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Complementaba a la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, solo que este tendría un carácter mas centralizado en torno a la presidencia de la república, Las funciones asignadas al consejo, más que de Consejo de concertación con el sector social respectivo son de asesoría, para la elaboración de políticas en la materia, lo que le da un carácter más cerrado, de expertos que dan su consejo. Lo cual para mi deja entrever que la presidencia asumió una visión de minoría de edad de los pueblos indígenas, que no necesita dialogar con ellos, concertar acciones para atender sus problemas, sino un reducido grupo de expertos “de reconocido prestigio y calidad moral” no necesariamente socialmente representativos, integrantes de las comunidades indígenas, sino simplemente de prestigio (criterio mas mediático que certero en cuanto a su posible aportación).	En contraste con las funciones de “consulta e instancia de coordinación” ⁵⁷⁹ de su homologo en materia de discapacitados, este tendría como función principal ser: “un órgano de asesoría y apoyo técnico” ⁵⁸⁰ y también a diferencia del anterior en este caso sí era directamente el presidente de la república quien presidía el consejo, y en sus ausencias el titular de la Oficina presidencial, quien fungía como secretario técnico del Consejo, integraban también el consejo “20 personas de reconocido prestigio y calidad moral provenientes de los pueblos indígenas... a invitación del propio presidente de la república. Su participación será de carácter honorífico” ⁵⁸¹ y los titulares del Instituto Nacional Indigenista, la Dirección General de Culturas Populares de CONACULTA, la Dirección General de Educación Indígena y la Coordinación General de educación bilingüe, ambas de la SEP. A diferencia del Consejo para discapacitados a no se prevé como posibles miembros invitados la figura de representantes de organizaciones, sino solo la asistencia de “personas” provenientes de los grupos en cuestión, lo cual me lleva a pensar que en realidad en la redacción del acuerdo subyace un desprecio tácito, una discriminación a los pueblos indígenas o en el mejor de los casos una (falsa) imagen de inmadurez o de incapacidad de las organizaciones indígenas para representar sus propios intereses. Siguiendo la tradición de no darle mayor valor a la normatividad de las oficinas de la presidencia en los transitorios de este acuerdo se abroga el acuerdo del 19 de enero de 1994 que creó la Comisión Nacional de Desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indígenas, con lo cual indirectamente se aclara que en realidad el que se creara la Oficina de Representación y que no se haya abrogado este acuerdo en el del 4 de diciembre que estructuró las oficinas del presidente no significó que la vieja Comisión haya seguido funcionando junto con la Oficina de Representación durante el primer año del gobierno de Fox, sino que no hay un manejo experto de la trayectoria de los acuerdos presidenciales por eso solo se acordaron de abrogar una instancia que de hecho ya no existía hasta que se creó otra similar.
5 de junio de 2001	Se crea la Coordinación General del Plan Puebla-Panamá	El objetivo explicito de la Coordinación fue: “coordinar y coadyuvar en acciones para fomentar, fortalecer y dar seguimiento a las políticas, estrategias y programas que... se emprendan para contribuir a elevar el nivel de vida de los habitantes y lograr el desarrollo integral sustentable de la región sur-sureste del país... y las naciones de la región centroamericana” ⁵⁸² En ese sentido la Coordinación General del Plan Puebla-Panamá, y el Consejo Consultivo integrado a manera de un gabinete por las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda, Desarrollo Social y Contraloría y Desarrollo Administrativo y los invitados que determinarán se crea como una dependencia de la entonces Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, y siguiendo la tradición de las ultimas coordinaciones creadas es	Independientemente de la discusión en el sentido de la propuesta misma del Plan Puebla-Panamá esta nueva Coordinación al mas puro estilo de las Coordinaciones creadas con López Portillo traspasa el umbral legal de “asesoría y apoyo técnico” al presidente al encomendársele hacer gestiones sobre la canalización de recursos para la realización de obras; ¿con que personalidad?, ¿acaso como un representante presidencial?. Además como instrumento de coordinación también estuvo mal planteado, ya que aunque siempre de las resoluciones de las reuniones intersecretariales se había realizado un seguimiento por parte del secretariado técnico correspondiente nunca se había hecho explicito que estas se harían para que una unidad de la presidencia propusiera directamente un programa que básicamente consistiría en la modificación de los programas y dependencias de las dependencias y entidades, cuya

578 Diario Oficial de la Federación 9 de marzo de 2001.

579 Diario Oficial de la Federación 13 de febrero de 2001.

580 Diario Oficial de la Federación 29 de marzo de 2001.

581 Ibid.

582 Diario Oficial de la Federación 5 de junio de 2001.

FECHA DE PUBLICACIÓN	UNIDAD CREADA O AFECTADA	INTEGRACION, FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y OBJETIVOS	COMENTARIO
		acompañada por su respectivo Consejo. Ambos tendrían una doble función, la primera de asesoría al presidente, sobre la política central de la comisión y las estrategias a seguir, la segunda, ejecutiva que se refiere a la encomienda de “someter a la consideración y aprobación del presidente los programas y proyectos a desarrollar... identificar fuentes de financiamiento y promover ante las instancias competentes la canalización de recursos para la realización de obras... proponer que en los programas y presupuestos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se prevean acciones orientadas al cumplimiento de los programas de desarrollo de la región sureste” ⁵⁸³ y la tercera de evaluación de “los resultados de las acciones orientadas al cumplimiento de los programas y proyectos...informar al Presidente de la República sobre el avance de las acciones que se emprendan para la consecución de los programas y proyectos” ⁵⁸⁴	elaboración y operación es competencias de estas en el marco del Plan nacional y los Programas sectoriales. También me parece que fue inadecuado las facultades explícitas de evaluación y seguimiento, puesto que ya existen indicadores de gestión como parte del Sistema de Indicadores de Gestión por parte de Función Pública, o Indicadores Estratégico-Presupuestales por parte de Hacienda lo cual indica que el camino para una política de esta naturaleza aunque si pudo diseñarse desde una oficina presidencial debió dársele la coordinación ejecutiva a relaciones exteriores y la realización y seguimiento de acuerdos hubiera tenido que ser planteada a través de reuniones de gabinetes.
3 de julio de 2001	Se abroga el acuerdo que creó las Coordinaciones de Imagen y la Coordinación de Comunicación Social de la Presidencia	Se unifican ambas oficinas debido a que “la experiencia en estos meses de gobierno han mostrado la necesidad de simplificar la estructura de la Presidencia de la República para lograr una mejor administración de sus recursos” ⁵⁸⁵ En otras palabras se debió a problemas presupuestales.	La nueva entidad producto de la fusión de las anteriores sería la “Coordinación General de Comunicación Social” como sabemos, esta no sería el último cambio que sufriría esta área de la Presidencia.
25 de julio de 2001	Se crea el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia, presidio por el Comisionado para el Desarrollo Social y Humano y con un secretario técnico adscrito a la misma unidad	Las funciones de este consejo eran en realidad muy vagas, y aunque como su nombre lo indica estaban enfocadas a una población objetivo definida, los tres principales rubros que se señalan en sus objetivos; mejora en la calidad de vida del sector, (salud, habitación, recreación, cultura, integración familiar, seguridad pública, seguridad, etc.)difundir entre toda la población una cultura de protección y respeto hacia los derechos de los niños y adolescentes y evaluar los programas dirigidos hacia este sector y hacer recomendaciones para mejorarlos, resultan mas que ambiciosos y poco concretos en términos de identificar un problema y proponer como respuesta una política pública.	La diferencia de este consejo a los anteriores es que en el acuerdo se le reconoce como una “comisión intersecretarial de carácter permanente” compuesto por las los titulares de las secretarías de Desarrollo Social, Educación Pública, salud, del Trabajo, IMSS, ISSSTSE, DIF, e Invitados convocados por el propio Consejo.
8 de enero de 2002	De nueva cuenta se separa la Coordinación General de Comunicación Social de la Presidencia la anterior Coordinación General de opinión Pública e Imagen	No se da ninguna explicación sobre las razones de esta separación, mas allá de que el proceso de la comunicación y difusión de las actividades presidenciales requiere que dichos procesos se lleven a cabo de manera eficiente” (¿caso antes no eran eficientes? y de ser así quiere decir que no tuvieron suficiente capacidad para administrar los recursos eficientemente y simultáneamente hacer su trabajo de forma eficaz)	En los transitorios de este acuerdo tuvieron la rara atención de señalar que ahora las referencias que en otros ordenamientos legales se hicieran a la antigua Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia, se entenderían ahora referidas a la Coordinación General de Comunicación Social.

Para el final de esta primera mitad del gobierno las unidades presidenciales⁵⁸⁶ eran:

583 Ibid.

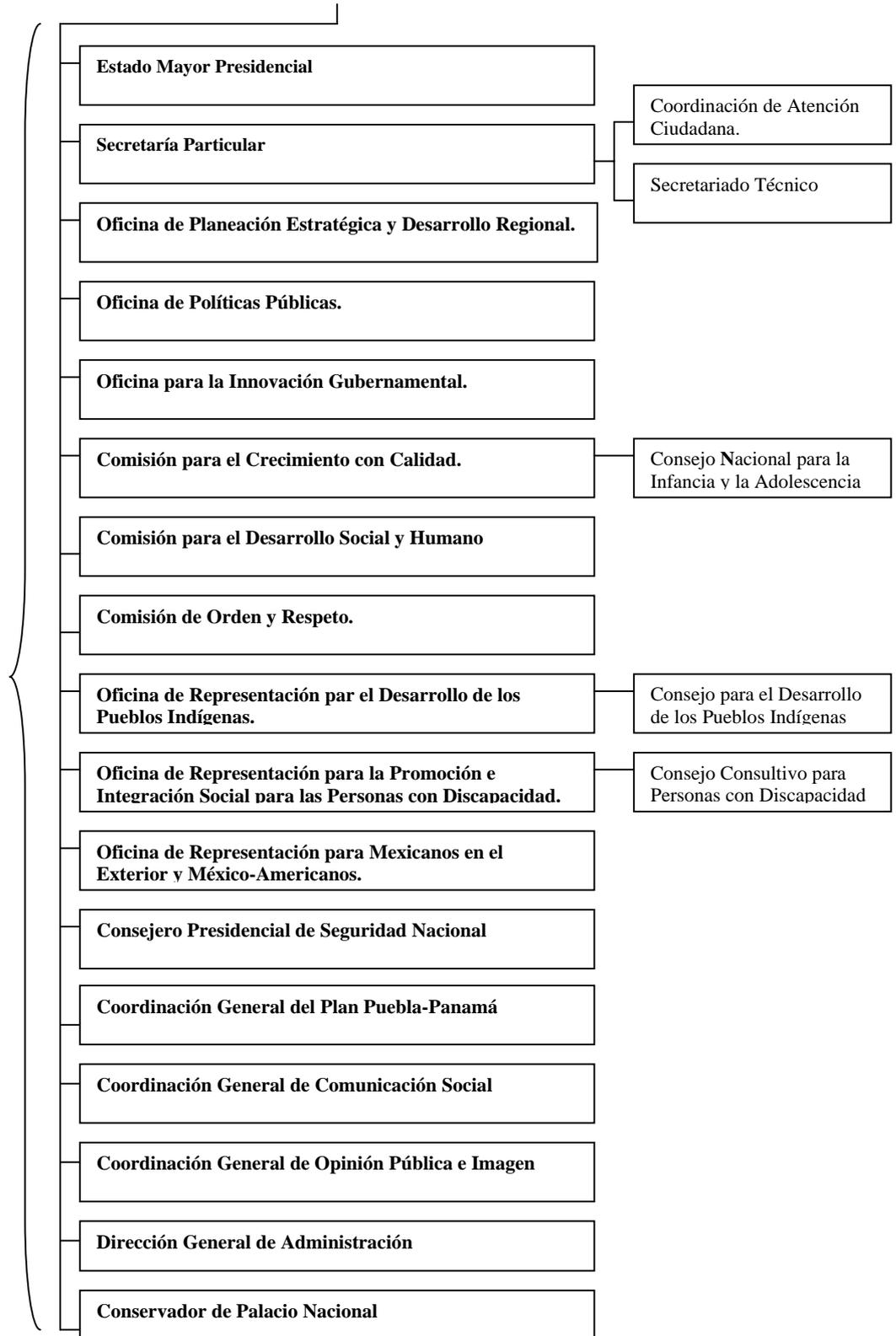
584 Ibid.

585 Diario Oficial de la Federación 3 de julio de 2001.

586 El organigrama se elaborado siguiendo los acuerdos presidenciales publicados a partir de diciembre de 2000 y hasta el 8 de abril de 2003. Se ha dispuesto en forma vertical en función de las múltiples unidades presidenciales. No se toman en cuenta otras figuras creadas anteriormente mas que el Conservador de Palacio Nacional por la incertidumbre de que su existencia solo se de en el papel pero que no operen realmente como es el caso de los Consejo creados por salinas y que nunca abrogó explícitamente Ernesto Zedillo.

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

Oficina Ejecutiva de la Presidencia



Respecto al resto de las dependencias de la Administración Pública, el 13 de marzo de 2002 se publicó en el diario Oficial la nueva Ley de Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos heredera de la primera Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados de la Federación de Ruiz Cortínez de 1953. Esta nueva ley, además del avance sustantivo que constituye en materia de control administrativo y de las innovaciones como el sistema de registro, llama la atención porque institucionaliza el famoso Código de Ética que había planteado Vicente Fox desde el primer día de su gestión y aunque se señala que la SECODAM debería emitirlo, en realidad es prácticamente idéntico al que se presentó desde antes de la ley.

Por otra parte, en el mismo decreto, se anexaron a las funciones de la SECODAM: “XXV. Formular y conducir la Política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquella genere.”⁵⁸⁷

Esta política u objetivo de gobierno, se institucionalizó, aunque en realidad ya se había planteado desde la creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal, acordada el primero de diciembre de 2000 y el acuerdo publicado en el Diario Oficial el 4 de diciembre. Esta nueva facultad reforzaba el papel de control y desarrollo global de la Administración Pública de la SECODAM. Poco después de este decreto, el 22 de abril de 2002, se publicó el acuerdo presidencial por el que se aprueba el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006.

De entrada éste programa sectorial ya llevaba dos años de retraso, además destaca la poca intención, extensión y calidad del análisis que se hace en el apartado II: “El gobierno que recibimos”, sobre el funcionamiento, eficiencia y comportamiento de la Administración Pública, presentándose como diagnóstico un magro cuadro donde se resumen las quejas, sanciones, inconformidades y cantidad de denuncias penales presentadas de 1993 a 2000.

En cuanto a los objetivos; como su título lo señala el Programa se enfocó en general a prevenir la corrupción, detectar y controlar la corrupción, sancionar la corrupción, dar transparencia a la gestión pública y mejorar la administración del patrimonio inmobiliario federal.

587 Diario Oficial de la Federación 13 de marzo de 2002.

Entre las líneas de acción concretas resaltan las siguientes: reformas al marco jurídico (Promulgación de una ley de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, Ley federal de Transparencia y Acceso a la Información, y Ley del Servicio Profesional) creación de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (que se implemente su plan de acción) entre otros.

No es parte de los objetivos de este trabajo examinar a detalle las políticas de desarrollo administrativo, y mucho menos evaluar la calidad de su implementación, no obstante me parece que vale la pena comentar de este programa que desde mi punto de vista, no es de mayor calidad que su diagnóstico inicial, se fija objetivos, líneas de acción y metas bajas y reiterativas entre si.

Por ejemplo se presenta como una línea de acción que se lleve a cabo el programa de la Comisión Intersecretarial, y a su vez los objetivos de la Comisión, resultan ser los mismos que los planteados en el programa.

Otro caso es que, aunque se presenta como objetivo del programa el realizar reformas al marco jurídico en materia de responsabilidades administrativas, provoca dudas en hecho de que al momento de la publicación del programa ya había sido publicada la nueva Ley Federal de Responsabilidades Administrativas,

Otras líneas de acción también resultan rebasadas por la realidad, como la de avanzar en la profesionalización de los servidores públicos, y en la transparencia, siendo que con la vigencia y operación de las respectivas leyes se rebasa prácticamente todo intento marginal de mejora administrativa endógena.

También se establecen como líneas de acción por ejemplo la adopción de el código de ética, que desde antes ya se había ordenado en la Ley de Responsabilidades Administrativas, y aunque se habla de prevenir la corrupción, sólo se plantean medidas reactivas y de control mas que preventivas, asimismo en la línea estratégica referente a “1.2 Mejora de procesos y Servicios” las líneas de acción son: 1.2.1 Mejora regulatoria, (otra vez) 1.2.2 Investigación de mejores practicas anticorrupción, 1.2.3 Fortalecimiento de sistemas de control interno y 1.2.4 Nuevo enfoque de los órganos internos de control. Se repetirán también de forma reiterativa, y atomizadas acciones relativas a la transparencia y combate a la corrupción. no quiere decir que el objetivo, o las líneas de acción por si mismas estén mal, el problema es que las acciones están dispersas, y que las

metas son más parecidas al Programa Operativo, de un área jurídica, que un programa de desarrollo sectorial de aplicación general.

Además, respecto a temas concretos prioritarios para la gestión pública, como el seguimiento y la evaluación, sistemas de información directiva, acuerdos intragubernamentales e interinstitucionales, nueva cultura social de combate a la corrupción, y contraloría social, -solo por referirme a puntos mencionados en el programa- no se dan líneas de acción, objetivos y metas claras, ni indicadores de gestión reales, y las líneas de acción que aparentan tener relación, al igual que en los sexenios anteriores; están orientadas sólo al manejo de recursos públicos, y mejorar los procesos de auditoría.

Parece que más que innovar o desarrollar, el programa sólo representó una continuación en el desarrollo de los requisitos indispensables para el funcionamiento básico de la Administración Pública, esperamos que el próximo gobierno sí se embarque en acciones de desarrollo integral. Finalmente, debe comentarse que en el Programa no se menciona la “Agenda del Buen Gobierno” ni se abunda sobre la Innovación Gubernamental o el establecimiento de certificación de procesos de Calidad Total en las dependencias de la Administración Pública, solo se mencionan ambas en la sección referente a “¿Que nos proponemos hacer?” como parte de los “Retos para un gobierno eficaz, eficiente, transparente e Innovador” y se afirma: “La calidad e Innovación deben ser formas de pensar y hacer las cosas que no dejen espacios a ineficiencias; son procesos que garantizan resultados, mejora continua y una buena asignación de los recursos públicos”. Pero dado que estos “retos” no se desarrollan como líneas estratégicas ni como líneas de acción, se quedan como buenos deseos dentro de las expectativas de resultados agregados del programa, cabe preguntarse ¿fueron incluidos sólo como una deferencia hacia la Oficina presidencial de Innovación? porque de ser así, se nota que no entendían a la innovación y la calidad como procesos y actividades concretas y medibles, como dicha oficina si lo planteó, por lo cual se puede presumir que dicha unidad presidencial no participó o no fue tomada seriamente en cuenta para la elaboración del Programa. El 12 de junio de 2002, se publicó en el Diario Oficial la nueva Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y que organiza un sistema de unidades de enlace en todas las dependencias y entidades de la Administración Pública para encargarse de brindar la información que demandan los solicitantes, interviniendo el IFAI en caso de que el usuario presente un recurso de revisión

cuando la unidad de enlace no le proporcione la información ya se en copia, por medio magnético a través de la pagina del IFAI, esto ya sea por simple negligencia o por argumentar que esta es información reservada por motivos de Seguridad Nacional, en cuyo caso el IFAI dictaminaría si la información debe brindarse, o negarse. Con esta ley dos de las columnas del Programa Sectorial del Combate a la Corrupción ya se habían cumplido.

4.2.3 La Presidencia de la República y la Administración Pública durante la segunda parte del sexenio y examen de la estructura que heredará al nuevo Gobierno de Felipe Calderón.

La segunda parte de los gobiernos, desde el selenio de José López portillo muestran en general una cierta tendencia hacia la estabilización tanto en la organización de las dependencias y entidades de la Administración Pública como en las unidades de la Presidencia de la República, el gobierno del Presidente Fox es, sin embargo, una excepción por lo que respecta a su staff, ya que, la creación y supresión de unidades presidenciales continuó siendo prolífica aún durante la segunda parte de su gobierno, en ese sentido a continuación se presenta un cuadro que resume estos cambios.

FECHA DE PUBLICACIÓN	UNIDAD CREADA O AFECTADA	INTEGRACION, FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y OBJETIVOS	COMENTARIO
9 de abril de 2003	Se crea el Gabinete de Seguridad Nacional,	<p>El gabinete se integró por las secretarías de: Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública, Hacienda, Contraloría, y aunque no es una dependencia, sino una parte –por cierto no muy bien definida- de una, se tuvo el acierto de nombrar como secretario ejecutivo al director del CISEN.</p> <p>El gabinete sería presidido por el Presidente de la República. Entre las funciones del gabinete destacan: “Aprobar el proyecto de Programa de Seguridad Nacional, definir y evaluar (como dicta la LOAPF para las reuniones intersecretariales) la política del Poder Ejecutivo en materia de seguridad nacional, aprobar las agendas temáticas anual y mensual... Promover la consolidación de los principios doctrinarios... Conocer y evaluar aquellos eventos en fase de riesgo... Definir la estrategia de coordinación en materia de seguridad nacional... Impulsar y autorizar mecanismos de cooperación y</p>	<p>En contraste con los acuerdos de creación de las unidades anteriores, este acuerdo es, desde mi punto de vista el mejor realizado de todos los del gobierno en curso, y de los mejores, si no es que el mejor de todos, desde que se promulgo la LOPAF, ello debido a la redacción y a la funcionalidad y congruencia del mismo; En cuanto a la redacción el acierto esta desde invocar no sólo nominalmente sino (desde mi punto de vista) en espíritu –como se acostumbra decir en el léxico jurídico- la facultad presidencial de convocar a reuniones con los Secretarios de estado y demás funcionarios competentes a una política en materia concurrente, luego se menciona “que la experiencia recomienda”⁵⁸⁸ la creación de un gabinete de Seguridad Nacional (como el que al inicio del gobierno se reemplazó por dos mal logradas oficinas presidenciales) ello en “estricto apego a las atribuciones legales y ámbitos de competencias de las mismas”.</p> <p>La organización del gabinete a partir del presidente, la posibilidad de invitar a expertos y el funcionamiento diseñado a partir del Secretario ejecutivo, (que como es tradición representa a la dependencia con mas cercanía directa al tema) a quien se le encomendó llevar a cabo el registro y seguimiento de los acuerdos, el resguardo y conservación de información y documentos, la organización de temas y el orden del día, etc. también me parecen fueron adecuados.</p> <p>Por ultimo se ve una cierta madurez o aprendizaje al disfrazar el proceso de “amarre” o candado al y control de las labores del Gabinete y su secretario ejecutivo por parte de la Presidencia al determinar que este ultimo “En la preparación de los planes, programas e instrumentos de control de gestión que se realicen para el gabinete, el secretario</p>

⁵⁸⁸ Diario Oficial de la Federación 9 de abril de 2003.

FECHA DE PUBLICACIÓN	UNIDAD CREADA O AFECTADA	INTEGRACION, FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y OBJETIVOS	COMENTARIO
		<p>coordinación para el intercambio de información de seguridad nacional con los gobiernos e instituciones extranjeras respetando la competencia que corresponda a las dependencias de la administración pública federal... Definir los instrumentos de evaluación y seguimiento..."</p>	<p>ejecutivo contará con el apoyo de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia"⁵⁸⁹ El único "granito en el arroz" es que en el acuerdo no se determina que unidad de la Oficina Ejecutiva (recordemos que esta en realidad no existía sino por medio de sus unidades independientes entre si) realizaría esa labor. (Aunque sabemos que corresponde al secretariado técnico de gabinetes dependiente de la Secretaría Particular.) En los transitorios del acuerdo se extinguen formalmente (porque hacia tiempo que ya no existían en la realidad) la figura del Consejero Presidencial de Seguridad Nacional, y la Comisión de Orden y Respeto, y se determina que sus archivos se transferirían al secretario ejecutivo.</p>
<p>1 de agosto de 2003</p>	<p>Desaparece la figura de la "Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República" y se sustituye por el título mas modesto de: "Unidades Administrativas de la Presidencia de la República"</p>	<p>La exposición de motivos señala que el acuerdo fue una respuesta a los siguientes factores: Que el funcionamiento de la Presidencia de la República sea más eficiente y coordinado, a que se realizaron evaluaciones sobre las unidades para adecuarlas a sus requerimientos, que una vez definidas políticas en la primera etapa del gobierno las responsabilidades de las unidades fueron transferidas (regresadas) a las dependencias de la Administración Pública correspondientes, y que de acuerdo con lo anterior hubo de reorganizarse la Presidencia. En este acuerdo se hacen cuatro reformas importantes: a) Corregir el nombre de la dependencia de la Administración Pública centralizada cuyo nombre de acuerdo al artículo 8º de la LOAPF debe ser "Presidencia de la República" (independientemente si el presidente acuerda la existencia de un "chief of staff", o solo crea unidades autónomas entre si), b) se extinguen todas las unidades que no se incluyen en el acuerdo como parte de la presidencia, c) por primera vez en la historia se enlistan en el acuerdo todas las unidades que conforman la Presidencia, incluyendo mencionar la existencia de un Estado Mayor Presidencial de acuerdo a su reglamento, d) Por primera vez un acuerdo presidencial se erige como un fundamento legal explícito que crea la Secretaría Particular –origen y mas antigua unidad de apoyo a los presidentes mexicanos junto con el Estado Mayor Presidencial- e) Se crean cuatro gabinetes; Seguridad Nacional, Desarrollo Social y Humano, Económico, y Político, presumiblemente bajo el esquema ya expuesto del Gabinete de Seguridad Nacional, y f) En el área de comunicación se desaparece la Coordinación General de Comunicación Social que se integra a la Secretaría Particular,</p>	<p>Al abrogarse –como es la tradición- todas las disposiciones en contra de este acuerdo se aclara que seguirán siendo aplicables los acuerdos presidenciales que confieren atribuciones a las unidades administrativas determinadas, a lo que debo comentar que, por lo que respecta a la Secretaría Particular se sigue adoleciendo de un acuerdo que explicita sus funciones o tareas. Sin embargo se nota una mayor definición de tareas y especialización en las unidades presidenciales. El acuerdo al desaparecer unidades específicas y "todas las disposiciones que se opongan a lo previsto en el presente acuerdo"⁵⁹⁰, de alguna manera "purga" cualquier residuo que pudiera haber quedado de los acuerdos anteriores, es decir de las comisiones u oficinas que se habían olvidado derogar, (en otras palabras significa algo así como: no se que se había creado antes, pero de ahora en adelante solo existe lo que se dice en este acuerdo.) Respecto a la gestión corriente formaliza lo que ya era una realidad, que muchas de las unidades presidenciales ya no existían, las comisiones, las oficinas de representación, y sus consejos, y la Coordinación General del Plan Puebla-Panamá cuyas responsabilidades habían sido trasferidas a la Secretaría de Relaciones Exteriores. Se repite la historia de las desapariciones de las coordinaciones presidenciales cuando ascendió Miguel de la Madrid, solo que en esta ocasión se rectificó el error durante el mismo gobierno.</p>

589 Ibid.

590 Segundo artículo transitorio

FECHA DE PUBLICACIÓN	UNIDAD CREADA O AFECTADA	INTEGRACION, FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y OBJETIVOS	COMENTARIO
		mientras que permanece como una unidad autónoma la Coordinación General de Opinión Pública e Imagen.	
13 de agosto de 2003	Se cambia el nombre a la Coordinación de Atención Ciudadana que venía funcionando al interior de la Secretaría Particular por Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía, y junto con ello se crea la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía debido a que "las facultades previstas... hoy resultan insuficientes" ⁵⁹¹	El objetivo de esta modificación se argumentó era: "Propiciar las condiciones necesarias para que los esfuerzos de la Administración Pública en materia de servicio y atención a los gobernados, sigan un proceso coherente y sinérgico que permita la coordinación entre las distintas áreas" ⁵⁹² También en los considerandos del acuerdo se resalta que la creación de la red no constituye un requerimiento presupuestal adicional.	Esta Coordinación -que continuaría adscrita a la Secretaría Particular- y de la Red en su carácter de "mecanismo de coordinación interinstitucional" entre las áreas de atención ciudadana de la Administración Pública y la coordinación presidencial, es; al interior de la Presidencia centralizar las vías de atención ciudadana, responsabilidades antes repartidas entre la Secretaría Particular, la propia coordinación y la oficialía de partes, y respecto a la red se institucionaliza una práctica que ya se realizaba ⁵⁹³ , que es el mecanismo por medio del cual la Secretaría Particular canalizaba las peticiones, sugerencias o quejas que por su naturaleza correspondía dar respuesta a otra dependencia o entidad de la Administración Pública o incluso a otro poder de la federación, y además se realiza seguimiento del avance en la gestión.
23 de enero de 2004	Se publicó el nuevo reglamento del Estado mayor Presidencial que sustituye al del 4 de abril de 1986	Este nuevo reglamento comparte con su antecesor el hecho de no contar con exposición de motivos o preámbulo alguno, pero en contraste, está mejor organizado, y es más claro al detallar las funciones de cada una de las áreas del Estado Mayor, asumiendo el cuidado de las instalaciones presidenciales, con lo cual tácitamente provoca duplicidad de funciones con la figura del Conservador de Palacio Nacional	Con este reglamento se refrenda la doble naturaleza funcional-administrativa de las tropas a su mando; Cuerpo de Guardias Presidenciales, Grupo Aéreo de Transportes Presidenciales y Unidades de Infantería de Marina Guardias Presidenciales; tropas que "dependen operativamente" es decir responden al mando del Estado Mayor Presidencial, pero que administrativamente dependen de las Secretarías de Defensa Nacional y la Secretaría de Marina Armada.
19 de abril de 2004	Se crea el "Consejo Nacional de Infraestructura"	El objetivo del Consejo fue: "coordinar, orientar, promover y fomentar las estrategias y acciones entre los sectores público y privado para el desarrollo integral de la infraestructura" ⁵⁹⁴	De nueva cuenta se cayó en incongruencias, cierto es que no hay ninguna norma explícita sobre qué clase de unidades y denominaciones de las mismas puede crear el Presidente, de hecho de acuerdo a las leyes actuales además del Estado Mayor Presidencial, (que en realidad únicamente lo menciona la Ley del Ejército y Fuerza Aérea) el titular del Ejecutivo puede crear dos unidades: primero; la "Presidencia de la República" organizando sus unidades administrativas, y segundo; un secretariado técnico que se haga cargo de reuniones que convoque con las dependencias y entidades, mimas que, en mi opinión se desarrollan como un acto administrativo, es decir se extinguen con su realización. Sin embargo siendo más flexibles y siguiendo el aprendizaje institucional de la tradición, además de diversas unidades de asesores y comisionados; el presidente históricamente se ha apoyado de tres tipos de cuerpos colegiados; los Gabinetes, las Comisiones intersecretariales y los Consejos, en el caso de los primeros suelen ser presididos por el Presidente de la República o por el titular de dependencia con mayor injerencia y cuentan con el apoyo de un secretario técnico, por parte de la presidencia o bien un secretario ejecutivo que es el titular de alguna oficina especializada de la presidencia, en el caso de las Comisiones intersecretariales el presidente de la misma suele ser el Presidente de la República o el titular de dependencia con mayor injerencia, y el secretario ejecutivo o técnico de ésta suele ser un alto funcionario de la misma dependencia huésped, ocasionalmente también se cuenta con el apoyo de la presidencia, y por último los consejos tienen como principal objetivo contar con las aportaciones de expertos, o bien ser espacios de concertación para el diseño de políticas con representantes de grupos no gubernamentales a los cuales afectara dicha política como; indígenas, sindicatos, discapacitados, etc. En el caso de este Consejo Nacional de Infraestructura la naturaleza es colegiada, de concertación con el sector empresarial del ramo de la construcción, de allí la incongruencia en que el acuerdo determine que será una "comisión intersecretarial", que será

591 Diario Oficial de la Federación 13 de agosto de 2003.

592 Ibid.

593 Este funcionamiento lo pude presenciar durante mi estada en la Secretaría Particular de la Presidencia. Este sistema de atención a peticiones en mi opinión era bastante eficiente, incluso llegué a tener conocimiento de que como a respuesta a ciertas peticiones como asuntos relacionados apoyos para la realización de intervenciones quirúrgicas urgentes; de inmediato se instruyó desde la presidencia a la o las dependencias relacionadas; la realización inmediata de la gestión.

594 Diario Oficial de la Federación 19 de abril de 2004.

FECHA DE PUBLICACIÓN	UNIDAD CREADA O AFECTADA	INTEGRACION, FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y OBJETIVOS	COMENTARIO
			<p>presidida por el titular de la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas, y que su secretario ejecutivo o bien, dependerá de esta oficina, o bien podría ser cualquiera de los integrantes del consejo.</p> <p>Además mientras que por un lado como mecanismo de concertación y análisis sociedad-gobierno, se contempla invitar a miembros del sector privado a título honorario, por otra parte se determina que toda la información y documentos "tendrán el carácter de confidenciales o reservados... por lo que estos (los asistentes) deberán guardar la reserva correspondiente, siendo responsables en términos de las disposiciones aplicables de su uso, sustracción o utilización indebida"⁵⁹⁵</p> <p>La incongruencia radica en que si se iban a plantear escenarios de obra pública en las reuniones, debieron conformarse en el Consejo con la presencia de los expertos gubernamentales, consultores expertos, o hasta miembros de la academia, o bien en caso de que se fueran a plantear sólo temas generales, entonces no debería haber restricciones, sino al contrario alentar la discusión y ventilar la política.</p>
24 de noviembre de 2004	Se crea el Comité para Reestructurar los programas de Apoyos y Financiamientos a las actividades productivas de la población de bajos ingresos	El Comité, conformado por altos funcionarios de varias dependencias que manejan programas de apoyo o financiamiento popular se creó en realidad como una especie de unidad para auxiliar a la Oficina de la Presidencial para las Políticas Públicas en la elaboración y análisis de los programas y en la elaboración de propuestas que se someterían a la aprobación del presidente. Por ello el titular de la oficina presidencial mencionada presidía al comité y designaba a su secretario ejecutivo.	Este comité que fue creado teniendo como contexto externo la reciente promulgación de la ley de ahorro y crédito popular (a su vez respuesta de los múltiples fraudes que se habían venido cometiendo en varias cajas de ahorro populares irregulares en todo el país) en realidad más que diseñar estrategias para mejorar los programas existentes o proponer la creación de nuevos buscaba: "Proponer la desaparición, fusión, resectorización, ampliación, o reducción de los programas correspondientes con el fin de evitar duplicidades y gastos de operación excesivos" ⁵⁹⁶ Por la posición de este titular de una oficina presidencial como presidente de la entidad y las funciones del Comité nos damos cuenta de que otra vez se avanzó por el sendero de dar facultades ejecutivas tacitas, a un funcionario de la presidencia por sobre funcionarios de dependencias de la Administración Pública. Un camino alternativo pudo ser la creación de una comisión intersecretarial o de un comité en el seno del gabinete de Económico.
13 de diciembre de 2004	Se publica en el diario oficial un acuerdo presidencial que "Establece las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República"	Este acuerdo solo presenta dos cambios sustantivos en la organización de las unidades presidenciales, el primero fue cambiar el nombre de la tradicional Dirección General de Administración -que databa de la época en la que esta unidad fue transferida de la Secretaría de la Presidencia- por el de Coordinación General de Administración y el segundo la segregación de la Coordinación de Comunicación Social del seno de la Secretaría Particular, conviviendo de nuevo como una unidad autónoma junto con la Coordinación General de Opinión Pública e Imagen.	Cabe comentar dos incongruencias respecto al acuerdo; primero que al enlistar las unidades de la presidencia, se incluye a la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía, cuando al ser ésta parte de la Secretaría Particular, no debería mencionarse por separado, puesto que tampoco son detalladas las partes integrantes del resto de las Coordinaciones; y segundo, dado que en un acuerdo anterior, (el del 13 de diciembre de 2000) ya se había aclarado que el secretariado técnico de los gabinetes dependería también de la Secretaría Particular; fue incorrecto apuntar que los gabinetes "podrán contar con el secretariado técnico que será coordinado por la presidencia de la república" puesto que estas líneas llevan a pensar que el secretariado técnico (como no lo es) es una unidad autónoma dentro de la Presidencia. Las demás entidades presidenciales como la Comisión Intersecretarial para el Combate a la Corrupción, el Comité de Infraestructura, o el Comité para Reestructurar los Programas de Apoyos y Financiamientos, no son mencionados en éste acuerdo como parte de la Presidencia, ello puede deberse a dos posibilidades, la primera es que el acuerdo implícitamente en el segundo transitorio que deroga "todas las disposiciones que se opongan a lo previsto en el presente acuerdo." las haya derogado, o que no se mencionen porque vienen a ser parte complementaria de una unidad presidencial como la Oficina para las Políticas Públicas, o bien porque debido a su carácter de Comisión Intersecretarial tienen su propio secretario ejecutivo adscrito a una de las dependencias o entidades participantes. El asunto se aclarará -como ya se ha hecho- hasta que al darse una reestructuración de las unidades presidenciales se abroge todos los acuerdos anteriores relacionados sobre la temática de una nueva oficina presidencial. En ésta reestructuración por último hay que mencionar, la renuncia del titular de la Secretaría Particular; el 22 de junio de ese mismo año. En ese sentido, los reacomodos en las unidades pueden interpretarse como una respuesta al vacío de autoridad que generó la salida de Alfonso Durazo, quien había pasado a ocupar ese puesto desde el inicio de gobierno, cobrando paulatinamente mayor importancia, al representar en el entono de los titulares de las unidades de la Presidencia, mayor conocimiento de la realidad del país y de sus actores, ello en mi opinión fruto de su experiencia al lado del ex

595 Ibid.

596 Diario Oficial de la Federación, 24 de noviembre de 2004

FECHA DE PUBLICACIÓN	UNIDAD CREADA O AFECTADA	INTEGRACION, FUNCIONES, ATRIBUCIONES Y OBJETIVOS	COMENTARIO
			candidato Luis Donaldo Colosio y sus relaciones con el PRI. Importancia que llegó hasta el punto de que la Secretaría Particular había absorbido a la Coordinación general de Comunicación Social y el Titular de la Secretaría Particular era simultáneamente titular de la Coordinación General de Opinión Pública e Imagen. Aparentemente ésta situación generó en los hechos, una condición de jefe de staff en la persona del titular de dichas unidades, pero atendiendo a su propio testimonio, nos damos cuenta de que las pugnas de intereses entre los titulares de las unidades presidenciales -todos parte del primer círculo presidencial- a pesar del escenario impidieron que se diera esta situación. ⁵⁹⁷
31 de enero de 2005	Se crea la figura del Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional, como parte integrante de la Presidencia de la República.	De acuerdo con la publicación de la Ley de Seguridad Nacional, que institucionaliza al CISEN como el principal brazo operador de las labores de inteligencia y contrainteligencia en México, al Crear la Figura del Consejo de Seguridad Nacional como una especie de Comisión Intersecretarial presidida por el titular del ejecutivo; se determina que el Secretario Técnico de la misma "Será nombrado por el Presidente de la República, dependerá directamente de él, contara con un equipo técnico especializado y un presupuesto asignado en el presupuesto de egresos de la federación" ⁵⁹⁸	De nueva cuenta se comete un error de diseño institucional, ya que la ley en mi opinión debió limitarse a institucionalizar el CISEN, en su misma calidad de organismo de la Secretaría de Gobernación, o bien se le debió adscribir directamente al Presidente de la República. No obstante ahora al dejarse simultáneamente la existencia de un Secretario Técnico del consejo de seguridad nacional, dependiente directamente de la Presidencia, se van a crear dos polos de poder en materia de inteligencia, lo cual seguramente ocasionara celos y competencia entre las dos figuras, por una parte el CISEN será la agencia central de operaciones en esta materia, la que lleva a cabo las directrices del consejo a través del Secretario Ejecutivo, que es el Secretario de Gobernación y por otra parte la Secretaria Técnica del Consejo exigirá la entrega de la información generada por el centro con la fuerza de su respaldo presidencial.
12 de octubre de 2005	Se crea el Gabinete de Reconstrucción que agrupa a varias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal	La creación de esta unidad es motivada por la destrucción de infraestructura causada por el paso del Huracán "STAN" en la región sureste del país.	Este gabinete, es presidido por el Presidente de la República, solo que en esta ocasión el Secretario Técnico del mismo no es parte de la Secretaría Particular, como se había acostumbrado en acuerdos anteriores, sino el titular de la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas, e inéditamente se determina que los trabajos del gabinete serán coordinados por el Secretario de Gobernación, auxiliado por los secretarios de: Desarrollo Social, y Salud, y por el titular de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
13 de enero de 2006	Se publica por parte del Director General de Finanzas y Presupuesto de la Coordinación General de Administración del Presupuesto de Egresos de la Federación en su ramo 02 correspondiente a la Presidencia de la República y su calendario de gasto para el año.	Se menciona en el calendario que las cifras fueron redondeadas y por ello pueden no coincidir los totales; en otras palabras el acto de publicar este calendario en realidad solo se hizo como una estrategia para presumir de transparencia en el ejercicio presupuestal de la presidencia.	Se puede criticar que además de la asignación al Estado Mayor Presidencial se presenta otra para la Coordinación general de Transporte Aéreo Presidencial, pero esta coordinación es parte del Estado Mayor, entonces ¿porqué se presenta su propia asignación? siendo que las demás unidades presidenciales no son desglosadas. Además cuando revisamos el presupuesto de 2005 ⁵⁹⁹ se presenta la misma situación; La respuesta lógica es que pidiendo una asignación aparte, se presenta mas disperso el peso presupuestal de toda la Presidencia y con ello indirectamente se disfraza el monto total por unidad en el presupuesto de egresos.

Respecto a las demás dependencias de la Administración Pública, durante la segunda parte del sexenio, no hubo cambios en su organización. A inicios de 2003, el 25 de febrero, se publicó como parte del decreto que promulga la Ley de desarrollo Forestal Sustentable, modificaciones a la LOAPF para agregar facultades a la SEMARNAT en materias; de restauración ecológica, evaluar la calidad del ambiente, llevar el registro de árboles históricos, e imponer restricciones sobre circulación de especies silvestre de otros países⁶⁰⁰.

597 Durazo Alfonso, "Salvos del Cambio. Una crítica política de la alternancia" México, marzo de 2006 Plaza&Janéz Pág. 174.

598 Ley de Seguridad Nacional, Art. 12, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005.

599 www.shcp.sse.gob.mx/cuenta_publica/2005/banco.htm

600 Diario Oficial de la Federación 25 de febrero de 2003.

La Administración Pública tendría una de sus reformas más importantes el 10 de abril de 2003, con la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública, proyecto intentado desde el gobierno de Miguel de la Madrid y finalmente alcanzado. Como bien se ha expresado:

“La ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal centralizada (abril de 2003) constituye, sin exagerar todo un acontecimiento en el espacio temporal que comprende el México independiente; es pues un parte aguas en lo que se refiere a promover las bases para impulsar una genuina profesionalización en el ámbito de la Administración Pública Federal y terminar hasta donde sea posible con el tradicional sistema de botín... donde el compadrazgo, el amiguismo y el nepotismo han constituido el conjunto de mecanismos y procedimientos privilegiados de reclutamiento de cuadros de mandos medios y superiores en los tres ordenes de gobierno... la sociedad mexicana lo requiere y lo demanda”⁶⁰¹

Junto con ésta nueva ley, se publican también reformas a la LOAPF que transforman a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en Secretaría de la Función Pública, a la cual, además de reconocérsele su obvia atribución como operadora del Servicio Profesional de Carrera, se le da la facultad de registrar y aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública –previo dictamen presupuestal favorable de la SHCP- facultad que antes ejercía la Dirección de Servicio Civil de la SHCP y que en otras épocas había sido motivo de enfrentamientos entre ambas dependencias.

Llama también la atención que, en los transitorios de esta nueva ley, se abrogó la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil del 29 de junio de 1983, de la cual como ya se ha mencionado, se dejó de tener noticias de su funcionamiento desde 1984.

Por lo tanto, vemos, de nueva cuenta, como figuras creadas por acuerdo presidenciales que dejan de funcionar no suelen ser formalmente desintegradas sino hasta que se crea una entidad semejante a la primera y se abroga el acuerdo de su creación.

La Presidencia de la República que heredará Vicente Fox, examen de su configuración actual.

Analizar cuales son las oficinas o unidades de apoyo al presidente en la actualidad, va más allá de simplemente seguir la trayectoria de los acuerdos presidenciales emitidos durante el actual gobierno, ya que, aunque esto por sí mismo constituye un avance, no es

601 Moreno Espinoza Roberto, citado en “Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública” México, SFP-FCE Colección editorial del gobierno del cambio, 2005 Pág. 66.

suficiente, puesto que durante el presente trabajo se ha podido constatar que han existido unidades creadas por medio de una simple instrucción o acuerdo presidencial interno, es decir, no publicado en el diario oficial, para complicar este rastreo, la experiencia nos muestra que, muchas figuras que incluso han sido creadas por medio de un acuerdo presidencial simplemente dejaron de operar, y por tanto de existir, sin que se haya generado un acuerdo formal de extinción.

Por otra parte, para complicar un ejercicio de ésta naturaleza se suma la heterogeneidad en las denominaciones y naturaleza de las unidades presidenciales, que en ocasiones son solo cuerpos colegiados de funcionarios de varias dependencias y entidades de la Administración Pública y por lo tanto no dependen administrativa ni presupuestalmente de la Presidencia.

Desde aquel primer directorio del gobierno federal de 1947, se consideró a las comisiones Intersecretariales como parte de la Presidencia, después simplemente se siguieron creando Comisiones, Comités y grupos de trabajo y no se discutió mas el asunto hasta la aparición de un estudio de la Dirección General de Estudios Administrativos de la Presidencia, titulado “Comisiones Intersecretariales” en el cual se acepta la falta de sustento jurídico de éste tipo de unidades⁶⁰² dado que no está considerada su existencia en la Constitución, aunque ahora si lo ésta en el Art. 21 de la LOAPF, mecanismo que, debe tener solo una función ejecutiva o como dice el texto: “para el despacho” de asuntos concurrentes, a diferencia de las “reuniones” previstas en el Art. 7 de la LOAPF cuya función es definir y evaluar políticas.

Resulta pues complicado delimitar el concepto mismo de lo que es una oficina de apoyo al ejecutivo, que puede ampliarse hasta incluir a todo el Gabinete y entidades paraestatales o restringirse a unas cuantas unidades de la Presidencia de la República.

En esté sentido me parece que aún siguiendo a la normatividad; entrada dado que el Ejecutivo es unipersonal, podríamos considerar que toda la Administración Pública son sus oficinas de apoyo y siendo más estrictos vemos que se determina en el artículo 90 constitucional que:

“La Administración Pública 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 Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de entidades paraestatales.”

602 México, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos “Comisiones Intersecretariales” Op. cit. Pág. 4

De haber congruencia de la ley reglamentaria con este artículo constitucional; en la LOAPF solo se debería contemplar tres tipos de figuras dentro de la Administración Pública; Secretarías, Departamentos y Entidades Paraestatales, además del Procurador General de la República y la figura del Consejo de Salubridad General prevista en el Art. 73 frac. XVI.

De cualquier manera, la LOAPF determina en su Art. 1º que los integrantes de la Administración Pública centralizada son: “La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal”. Sin embargo en el artículo 2 se estipula que para el “ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión” existirán: “I. Las Secretarías de estado; II. Departamentos administrativos; y III. Consejería Jurídica, es decir, la primera base que encontramos es que la Presidencia de la República, es una parte de la Administración Pública que no debe tener facultades ejecutivas, o de despacho de negocios del orden administrativo.

Más adelante en la Ley se abunda sobre las funciones de la Consejería Jurídica y de las Unidades de “Asesoría, Apoyo Técnico y de Coordinación” de la Presidencia de la República en los Artículos 6 y 8. Hasta aquí las cosas van bien, las contradicciones respecto a las partes integrantes de la administración centralizada está en los artículos 7, donde se señala la posibilidad de que el presidente convoque a reuniones con los titulares de las dependencias para: “definir o evaluar la política del gobierno federal, que sean de materia concurrente...” y el secretariado técnico estará adscrito a la Presidencia de la República.

El error entonces está, primero, en no especificar el carácter exclusivamente consultivo o de asesoría de éstas unidades, hacia el titular unipersonal del Poder Ejecutivo. Segundo, en determinar que estas reuniones serán presididas por el Presidente de la República, (siendo que en ocasiones se hace necesario que estas reuniones las presida otro funcionario público) y Tercero, en que se determina que el secretariado técnico estará adscrito a la Presidencia de la República, siendo que en ocasiones se hace necesario asignar la coordinación de las actividades y el seguimiento de los trabajos realizados por estas “reuniones” una entidad colegiada o a una dependencia específica.

Respecto al Art. 21 de la LOPAF considero que existe una contradicción en que se determine que el objeto de las Comisiones intersecretariales es el “Despacho de asuntos en los que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos

Administrativos” dado que, como se ha mencionado, las dependencias de la Administración Pública por medio de las cuales el presidente puede “despachar” son solo las Propias Secretarías de Estado, los Departamentos y la Consejería Jurídica.

En todo caso se debería aclarar que las comisiones no son para despachar, como una dependencia colegiada, sino para coordinar que las dependencias involucradas despachen los acuerdos de la Comisión o las reuniones para tratar asuntos concurrentes a varias entidades.

Además, aunque se permite la integración de las entidades de la administración paraestatal, no se prevé que una comisión pueda constituirse para tratar asuntos concurrentes a varias entidades, un caso podría ser un asunto concurrente al INFONAVIT y CONACULTA (si lo hubiera)

Por último, hay que destacar que, en este artículo si se da la libertad de que la comisión la presida quien determine el Presidente de la República y a diferencia con el mecanismo de las reuniones previsto en el Art. 7, no se señala a que dependencia se adscribirá la coordinación técnica o ejecutiva y el seguimiento de los acuerdos.

Para que resulte mas clara la importancia de estas cuasi entidades de la Administración Pública y los importantes temas de los que se ocupan, a continuación se presenta la relación de Comisiones Intersecretariales consultadas el 1 de abril de 2005 en la página web⁶⁰³ del la Secretaría de Gobernación que compila el orden jurídico nacional:

Comisión Intersecretarial de Turismo
Comisión Calificadora de Libros y Revistas Ilustradas
Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales⁶⁰⁴
Comisión de Radiodifusión⁶⁰⁵
Comisión Intersecretarial a Fin de Coordinar las Actividades de las Secretarías de Estado y Demás Instituciones a las que la Legislación Confiere el Cuidado de Documentos Históricos de la Nación
Comisión Intersecretarial de Cambio Climático
Comisión Intersecretarial del Consejo Nacional de Protección Social
Comisión Intersecretarial de la Política Industrial
Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas de los Bienes y Servicios de la Administración Pública Federal
Comisión Intersecretarial de Turismo
Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario
Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de Carrera⁶⁰⁶
Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable
Comisión Intersecretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico
Comisión Intersecretarial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en Materia de Derechos Humanos

603 www.ordenjuridico.gob.mx/PE/administracion/pe_OD16.php

604 Esta no es una Comisión Intersecretarial, sino un organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de la Función Pública

605 Este es un organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Gobernación

606 No debe estar bien actualizada esta información ya que esta comisión fue derogada con la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera

Comisión Intersecretarial para la Prevención y Combate a la Economía Ilegal
Comisión Intersecretarial para la Protección, Vigilancia y Salvaguarda de los Derechos de Propiedad Intelectual
Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados⁶⁰⁷
Comisión Nacional Coordinadora de Investigación Oceanográfica
Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad ⁶⁰⁸
Comisión para Asuntos de la Frontera Norte
Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal
Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior

Como vemos, existen algunas contradicciones al interior de la propia ley y además, en la redacción de los decretos y acuerdos que crean éstos dos tipos de figuras colegiadas, en algunas ocasiones se ponen candados muy rígidos y en otros demasiada flexibilidad, situación que en pocas palabras constituyen deficiencias institucionales que entorpecen la formalidad y el funcionamiento adecuado de estos mecanismos.

En la sección de Transparencia dentro de la página Internet de la Presidencia de la República, en la sección IV de las obligaciones de transparencia, referente al marco jurídico se publica lo siguiente:

“Marco Normativo (normas de uso interno) de la Presidencia de la República:

Ley Orgánica de la Administración Pública.

“Artículo 1º- La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integrarán la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública paraestatal.”

“Artículo 8º- El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.”

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2005.

Reglamento del Estado Mayor Presidencial.

Acuerdo por el que se crean las Unidades Administrativas de Presidencia de la República.

Ley de Obras Públicas y servicios relacionados con las mismas.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Ley de Ingresos 2005.

Ley General de Bienes Nacionales.

Acuerdo que establece las facultades de la Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía de la Presidencia de la República.

Circular 001-2005 de la Coordinación General de Administración de la Presidencia de la República.

Cuotas para el uso de telefonía celular, gastos de alimentación fuera de las instalaciones, viáticos y pasajes.”⁶⁰⁹

607 Debo mencionar que colocara esta entidad en la categoría de comisión intersecretarial es un error, ya que esta Comisión es un organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Gobernación.

608 Este es un organismo descentralizado dependiente de la Ssecretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

609 www.presidencia.gob.mx

Ésta referencia de la pagina internet de la Presidencia, dada como información pública de oficio en respuesta a la Ley de Transparencia, resulta corta para sustentar todos los nombramientos presidenciales, aparte de los titulares de la dependencias y entidades, tradicionales, ya que, a este enredo en el sustento jurídico de las unidades presidenciales se le suman entidades que no se reconocen como adscritas administrativa o presupuestalmente a la Presidencia de la República, pero cuyo perfil es semejante, por el nivel de gabinete que se les da a sus titulares, y el ejercicio que de esta cercanía directa con el presidente, hacen sus titulares.

Tres casos específicos llaman la atención: La Comisión para la Paz en Chiapas, creada por acuerdo del Secretario de Gobernación el 2 de septiembre de 1998 como una unidad administrativa dentro de la Secretaría, aunque en realidad su perfil es más bien político y su forma de operar es semejante a la de una dependencia presidencial, se le agrega su designación presidencial directa, a su vez, fuente de su autonomía política. Ésta comisión intersecretarial depende administrativa y presupuestalmente de la Secretaría de Gobernación.

Otra entidad con perfil de Comisión presidencial es la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que es un organismo descentralizado no sectorizado creado por la “Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas” .publicada en el Diario Oficial el 21 de mayo de 2003. Esta Institución, esta desde mi punto de vista, esta lejos de ser como cualquier otra entidad paraestatal, como el DIF o el INFONAVIT, por sus amplios objetivos en materia de estudios y diseño de políticas de desarrollo, funciones que son muy cercanas a una Coordinación de asesoría presidencial, sólo que a diferencia de la Comisión anterior su marco jurídico es mucho mas estable y seguro.

Sin embargo, el ejemplo más claro de la incongruencia entre el papel de asesoría presidencial de ciertas entidades que formalmente son parte de otra dependencia es el Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo (CONEVYT), que es una Comisión Intersecretarial, (que por cierto no se incluye en el compendio publicado por la Secretaría de Gobernación) su titular es el Ing. Ramón de la Peña Manrique, quien simultáneamente es titular del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), éste funcionario aparece en la pagina de la presidencia como parte del gabinete ampliado en su calidad de presidente del CONEVYT, de lo que desprende que debe tener una gran

cercanía con el Presidente, la cual hace que su perfil como presidente de este Consejo, sea prácticamente el de un comisionado presidencial.

Además, se le da la distinción de incluirlo como parte del gabinete ampliado, siendo que a los funcionarios de segundo nivel a los que normalmente el titular de una dependencia nombra como secretario ejecutivo de una comisión nunca han sido tomados en cuenta como parte del gabinete solo por el hecho de ser secretario técnico o ejecutivo de una Comisión.

De acuerdo a lo mencionado, las unidades que hemos corroborado que actualmente existen y que seguramente son las que se heredarán al próximo gobierno son:

I. Existentes por referencia en la Constitución:

1. Consejo de Salubridad General⁶¹⁰.
2. Consejería Jurídica⁶¹¹.

II. Existentes por referencia en otras leyes:

1. Estado Mayor Presidencial⁶¹²
2. Órgano Interno de Control⁶¹³
3. Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional⁶¹⁴

III. Existentes por referencia en un decreto de otro poder:

1. Apoyo a ex presidentes⁶¹⁵

610 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Art. 73 Actualmente no existe un cuerpo administrativo propiamente dicho, solo sus integrantes y el presidente que lo preside.

611 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Art. 102

612 Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos Art. 15

613 Esta unidad depende presupuestamente de la presidencia, pero depende en cuanto a línea de mando de la Secretaría de la Función Pública. Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública Art. 63.

614 Art. 12 de la Ley de Seguridad Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005. Esta figura es muy semejante al Consejo de Salubridad General, por ser una especie de comisión intersecretarial que preside el titular del Ejecutivo, la diferencia sin embargo radica en que es creada por una ley y no por la constitución y en que se determina también en la ley la existencia de una unidad adscrita al Presidente de la República, quien es el Secretario Técnico del Consejo, paradójicamente éste realiza funciones similares a la fracasada figura del Consejero Presidencial de Seguridad Nacional.

615 En la página de transparencia de la Presidencia se da a entender que la existencia de esta unidad responde al actual presupuesto de egresos de la federación: "Apoyo a Ex Presidentes. Artículo 38, Párrafo VII del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003, que a la letra dice: "El Ramo Administrativo 02 Presidencia de la República, a que se refiere el anexo 1.B de este Decreto, incluye los recursos para cubrir las percepciones de quienes hayan desempeñado el cargo de Titular del Ejecutivo, las que no podrán exceder el monto que se cubre al primer nivel salarial del puesto de Secretario de Estado, así como aquellas correspondientes al personal

IV. Existentes por acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación.⁶¹⁶

1. Secretaría Particular.
2. Oficina de la presidencia para la innovación Gubernamental.
3. Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas
4. Coordinación General de Comunicación Social.
5. Coordinación General de Opinión Pública e Imagen.
6. Oficina de Promoción e Integración Social para las Personas con Discapacidad.
7. Coordinación General de Administración.

V. Existentes por acuerdo presidencial interno (no publicado en el Diario Oficial de la Federación) y presupuestalmente dependientes de la Presidencia de la República:

1. Oficina de Apoyo a Esposa del Presidente⁶¹⁷

VI. Unidades poco institucionalizadas.

1. Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con discapacidad.⁶¹⁸
2. Secretario Ejecutivo del Consejo Consultivo de Ciencias.⁶¹⁹
3. Conservador de Palacio Nacional⁶²⁰

de apoyo que tengan asignado, de conformidad con las disposiciones aplicables y con sujeción a los términos de este artículo..." en www.presidencia.gob.mx. Además en el Directorio se muestra que esta unidad no tiene un titular, sino que a cargo de ella están dos Coordinadores Administrativos y un Representante de la Oficina.

⁶¹⁶ Diario Oficial de la Federación 13 de diciembre de 2004.

⁶¹⁷ Esta unidad no aparece en el acuerdo del 13 de diciembre de 2004 ni en ningún otro, según la página de transparencia de la Presidencia, es encabezada por el Secretario particular, aunque cuenta con una estructura independiente de la Secretaría particular.

⁶¹⁸ El más reciente acuerdo de reorganización de las unidades de la presidencia del 13 de diciembre de 2004 la incluye, sin embargo en la página de transparencia (www.presidencia.gob.mx/directorio) ya no aparece el nombre de su titular (Víctor Hugo Flores Higuera) que consigna la aun existente página de esta Oficina (discapacidad.presidencia.gob.mx) ni tampoco el nombre de una oficina o unidad de la Presidencia con ese tema, tampoco en el presupuesto de egresos de 2005 aparece ésta unidad dentro de la Presidencia (www.shcp.sse.gob.mx/cuenta_publica/2005/banco.htm) lo cual da a entender que esta unidad dejó de existir por un acuerdo interno del presidente y en consecuencia, fue borrada del presupuesto, sin que hasta la fecha se haya emitido acuerdo de desaparición de la misma.

⁶¹⁹ De seguir al pie de la letra el acuerdo del 13 de diciembre de 2004, ésta unidad no debería existir, no obstante se sabe que el consejo existe y funciona, por que ha venido entregando cada año un premio: "7 de mayo, se entregó el Premio México de Ciencia y Tecnología 2000 al doctor Jacobo Palis, brasileño, matemático; 7 de mayo de 2002, se entregó el premio México de Ciencia y Tecnología 2001 al doctor Ricardo Bressani Castignoli, guatemalteco, técnico en alimentos; 17 de noviembre de 2003, se entregó el premio México Ciencia y Tecnología 2002 al doctor Martín Schmal, brasileño, físico en catalisis; 22 de junio de 2004, se entregó el premio México 2003 al doctor Constantino Tsallis, físico, teoría de probabilidades; el 9 de mayo de 2005, se entregó el premio México Ciencia y Tecnología 2004 al doctor Ginés Morata, español, biólogo molecular". Pero también se sabe, en contraste, que el Consejo se ha reunido una sola vez con el Presidente en todo el sexenio el "28 de febrero de 2001, de 17:30 a 18:00 horas", información publicada en Periódico Milenio Diario, 31 de octubre de 2005. También está la contradicción de que el secretario ejecutivo del Consejo, que según el acuerdo originario (y único) de creación del Consejo debe depender administrativamente de la Presidencia y cuyo nombre según la página del Consejo (www.ccc.gob.mx) es Ing. Armando Lodigiani Rodríguez, no aparece en el directorio de la página de transparencia de la Presidencia, ni tampoco alguna oficina o unidad dentro de la Presidencia con esa acepción, de igual forma, tampoco en el presupuesto de 2005 aparece una apartado relacionado con el Consejo Consultivo de Ciencias.

4. Gabinete de Reconstrucción⁶²¹

VII. Entidades paraestatales no sectorizadas o que se rigen de acuerdo a sus propios ordenamientos.

Las entidades paraestatales no son jurídicamente homogéneas, sería fácil identificarlas si todas fueran simplemente empresas públicas, institutos de fomento, o fideicomisos.

Desafortunadamente no es así, además de las variantes en las denominaciones de estas, hay también diferencias en otros sentidos: si están sectorizadas o no, si son entidades de participación mayoritaria o minoritaria, si tienen o no fines de lucro, y lo mas importante; el mecanismo por medio del cual fueron creadas; porque alguna ley así lo determina, por decreto presidencial, por una simple asignación presupuestal, etc.

Al respecto la Ley Federal de Entidades Paraestatales es insuficiente al limitarse a mencionar lo siguiente:

620 La figura del Conservador de Palacio Nacional, según el último acuerdo en materia de la Presidencia, emitido por el Presidente Zedillo y publicado en el Diario Oficial el 14 de noviembre de 2000 y que ya se ha analizado (ver supra Pág. 119.) debe depender de la Presidencia de la República, sin embargo ni en el directorio, ni en el presupuesto de la Presidencia se encuentra referencia alguna a esta figura, la aclaración de esta situación se ha ventilado recientemente gracias al escándalo producido por el anuncio de las intenciones de la Presidencia de convertir a este inmueble en Museo, frente a las declaraciones públicas del candidato presidencial Andrés Manuel López Obrador, en el sentido de que en caso de ganar la elección, Palacio Nacional será su residencia. Asimismo recientemente han salido a relucir críticas del mal manejo de Palacio, que tienen que ver con la Figura del Conservador: "Hay una gran irresponsabilidad, una actitud pueril tanto en el presidente Fox como, lamentablemente, en otras instituciones del gobierno que tienen competencia en estos asuntos", declaró quien fuera el titular de conservación del recinto, al final del sexenio de Zedillo Sergio Zaldívar, quien también criticó la postura del titular de Hacienda, Francisco Gil Díaz, quien "rechazó la conservaduría de Palacio Nacional cuando se constituyó en 2000, y dio lugar a este sexenio de vacío y desatención del Palacio Nacional". De igual manera se sabe que "Antes de dejar la Presidencia, Zedillo designó como titular de conservación del Palacio Nacional al arquitecto Sergio Saldívar Guerra. Un año más tarde, fue designado el restaurador Juan Urquiaga al frente del mismo, aunque hoy en día Urquiaga sigue siendo el conservador, en el propio Recinto a Juárez no conocen que existe un conservador para este edificio; tampoco reconocen el nombre de Urquiaga" Nota tomada de Periódico El Universal publicada en diario.com.mx/nota.asp?notaid=5a1b5e4e03d06226cb7efb5538d9ee3b.

Otra fuente también refiere: "Zaldívar asegura que a pesar de que informó de la existencia del reglamento que establecía la responsabilidad del Conservador de Palacio a personajes como Carlos Rojas Magnon; Juan de Dios Castro, asesor jurídico de la Presidencia; al secretario de Gobernación, Santiago Creel, y al entonces secretario particular de Vicente Fox, Alfonso Durazo, nadie hizo caso, y que incluso, se nombró de manera ilegal al arquitecto Juan Urquiaga como nuevo conservador. Y contrario a lo que establece el decreto, no fue designado por el Presidente, sino por la titular del Conaculta, Sari Bermúdez. "Legalmente sigo siendo el conservador de Palacio Nacional, un cargo que desempeñé de manera honoraria, sin la percepción de un sueldo. Nunca me avisaron que dejaba de serlo y a Urquiaga no lo nombró el Presidente, como manda el decreto publicado el 14 de noviembre del año 2000 en el Diario Oficial de la Federación..." José Ramón San Cristóbal, Director General de Patrimonio Cultural, Obra Pública y Acervo Patrimonial de la SHCP, anunció que se invertirán 189 millones de pesos en la construcción de un nuevo edificio dentro del Palacio, el cual tendrá áreas de estacionamiento, dormitorio para militares, museo de sitio, bodegas, salón de usos múltiples, tienda y cafetería. Este proyecto, señaló el funcionario, fue creado en conjunto con el arquitecto Juan Urquiaga y supervisado por el INAH. La obra civil está a cargo de Carso Infraestructura y Construcciones, empresa de Carlos Slim Helú... Todo lo que está sucediendo en Palacio Nacional, asegura Zaldívar Guerra, es producto de una declinación de funciones públicas muy grave... "Esta dirección está declinando funciones impropia y gravemente". Nota publicada en lajornadamorelos.com/index.php?module=pagesetter&func=printpub&tid=1&pid=14170. Estos artículos muestran que existe en mi opinión, negligencia, ya que esta crítica se hubiera podido evitar fácilmente por medio de la publicación de un acuerdo presidencial, también nos muestra, el camino de la erosión institucional que se generó en las unidades presidenciales y en todo el cúmulo de mini organismos de la administración pública.

621 Esta, la mas reciente creación de la presidencia mediante el acuerdo publicado en el Diario Oficial el 12 de octubre de 2005, es el ejemplo perfecto del vicio de crear estructuras fantasma, pues es un gabinete, por lo tanto como lo marca el acuerdo del 13 de diciembre de 2004 debería estar auxiliado por el secretariado técnico de la Secretaría Particular y no por un asesor presidencial, además no se integra a los gabinetes existentes por lo que al permanecer como un entidad colegada sui generis, aun para el estándar de la Presidencia, en mi opinión no merece otro calificativo que el de ser un ejemplo mas de las estructuras fantasmas creadas en la Presidencia.

“Art. 3° : La Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento...Art. 4° las entidades paraestatales que sen aparte del sistema financiero quedan sujetas a sus propias legislaciones... Art. 5° el IMSS, ISSTE, INFONAVIT, ISSFAM, (este último si se encuentra esta sectorizado dentro del ámbito de la SEDENA,) y “demás organismos de estructura análoga” se seguirán rigiendo por sus leyes específicas. Y aquellas entidades que cuenten con “patronatos, comisiones ejecutivas o equivalentes se seguirán rigiendo en cuanto a esos órganos especiales de acuerdo a sus leyes y ordenamientos respectivos...”

En respuesta a esta insuficiente definición institucional, me parece que de hecho, estas entidades operan como dependientes directamente del Presidente, de allí que se incluya a sus titulares dentro del gabinete ampliado, cosa que no ocurre con el resto de las entidades paraestatales.

Cabe mencionar que también existen otras entidades, no consideradas en el gabinete ampliado, que funcionan colegiadamente y que no son propiamente una dependencia o una entidad paraestatal de las que hemos mencionado.

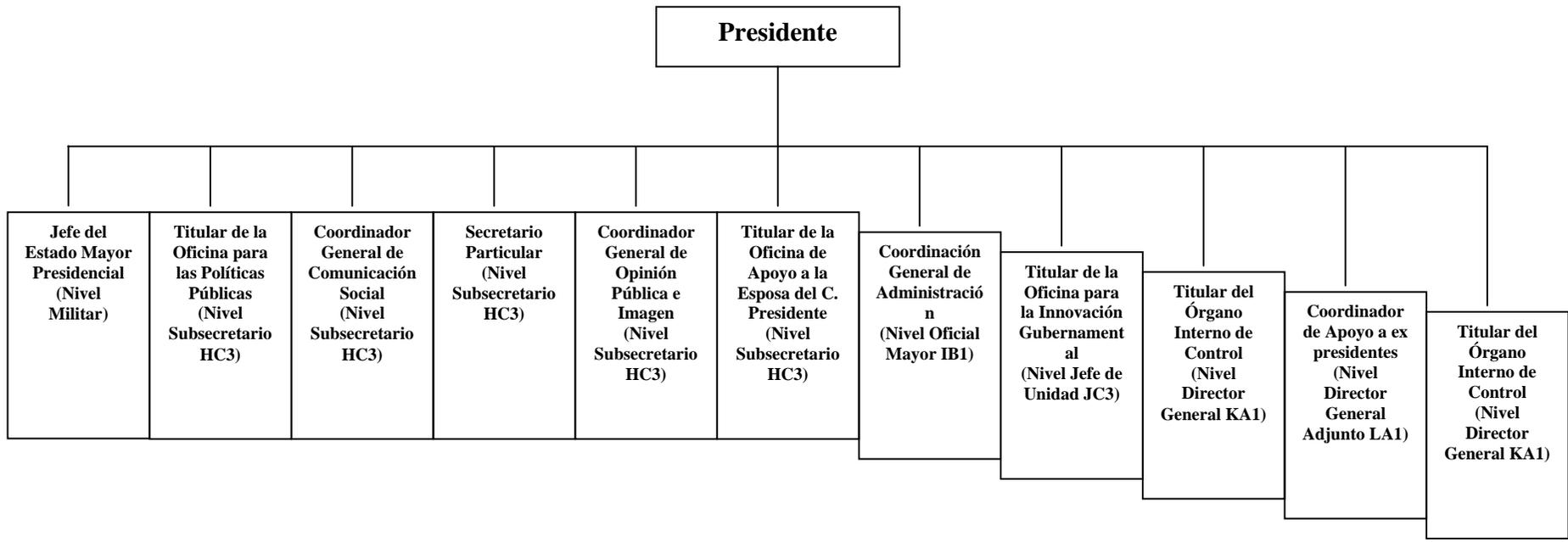
Me parece que la definición de estas unidades debería aclararse en la LOAPF por su importancia como entidad transversal en cuanto a los poderes u órdenes de gobierno debería adscribirse claramente a la Presidencia de la República su secretariado técnico.

Finalmente, partiendo del directorio actualmente publicado que señala el nivel salarial⁶²² de los titulares de estas áreas, el analítico de plazas del ramo 02 (Presidencia de la República) del presupuesto 2005⁶²³ y no considerando a las unidades, cuya existencia es dudosa, y que no aparecen en el Directorio, el organigrama actual de la Presidencia de la República⁶²⁴ es el siguiente:

622 www.presidencia.gob.mx/directorio

623 (www.shcp.sse.gob.mx/cuenta_publica/2005/banco.htm)

624 Vale la pena reiterar que el titular del Órgano Interno de Control depende solo presupuestamente de la Presidencia, que el Titular de la Oficina de Apoyo a la Esposa del C Presidente es el mismo que el de la Secretaría Particular, y este no cobra doble y que Apoyo a ex presidentes esta coordinado por tres mandos superiores.



Conclusiones.

- I. Estudiar la trayectoria de la Administración Pública, y específicamente, la formación y desarrollo de una organización en el seno de ésta a lo largo un periodo de de la historia, es una fase indispensable para poder realizar una análisis de su funcionamiento actual, ya que genera inferencias sobre: a qué tipo de necesidades atendió su creación, qué factores provocaron su cambios, cómo ha funcionado y cuáles han sido sus reacciones ante los retos que ha vivido.
- II. También sirve para guiarnos en la interpretación de un periodo o coyuntura histórica de trascendencia, puesto que la administración a pesar de ser más lenta que la realidad y los problemas que ésta le presentan, siempre tendrá algún tipo de respuesta a su entorno, lo cual arrojará luz sobre las razones y circunstancias que orillan a los dirigentes de la Administración Pública o de una organización específica de ésta a generar como respuesta administrativa un determinado cambio en su propia estructura y en sus políticas.
- III. Los que han sido titulares del Poder Ejecutivo, en México, además de las dependencias y entidades a su cargo, siempre han necesitado de una ayudantía personal e inmediata, aunque la existencia de ésta no haya sido contemplada formalmente en la normatividad referente a la Administración Pública, al menos hasta la LOAPF de 1977.
- IV. Llega el momento en el que, la forma en la que es informado el Presidente y en la que se codifican sus instrucciones, así como la posibilidad de conversar con el Presidente o con quienes son responsables de asesorarle, influyen en las decisiones sobre el diseño o implementación de un política pública, de allí que exista una cierta capacidad de influencia sustantiva en las oficinas de la Presidencia de la República, a sabiendas que la responsabilidad de las decisiones tomadas sea solo responsabilidad del Presidente.
- V. El grupo de colaboradores y auxiliares directos del Presidente, desde el inicio de la vida independiente de nuestro país, a pesar de su importancia estratégica, nunca han tenido mando directo sobre una parte grande de la Administración Pública, ya que sin contar la guardia militar, no han constituido un grupo numeroso de colaboradores de primer nivel⁶²⁵.

625 Siguiendo a Richard Rose, en su modelo para analizar el tamaño del gobierno, considero que la Presidencia de la República no ha sido grande, ni por su personal, ni por su peso en el presupuesto, ni por que administre normas o leyes, ni por tener muchas

- VI. La Presidencia de la República tiene una gran importancia como instancia de control global de la Administración Pública, por ello, mejorar estas unidades en todas sus capacidades reales para la función pública se convierte en una prioridad.
- VII. La Administración Pública, tanto en sus dependencias centrales como en las unidades de la Presidencia de la República, por lo general siempre ha modificado sus estructuras como una respuesta a las políticas y necesidades del momento, ya sea la supervivencia del régimen en tiempos bélicos, la coordinación en épocas de reconstrucción, la necesidad de control durante la multiplicación de entidades y empresas paraestatales, la necesidad de coordinar las políticas sociales para mantener la estabilidad política, la coordinación de reformas administrativas para el mantenimiento de la legitimidad presidencial etc. La ayudantía presidencial como parte del gobierno ha sido también susceptible de los cambios en su entorno.
- VIII. Debido a la diversidad de temas a los que el Presidente les da importancia, es que las oficinas presidenciales adquirieron distinta nomenclatura, jerarquía administrativa y autoridad presidencial, ya fueren oficinas, unidades, departamentos, direcciones comisiones, comités, coordinaciones, consejos, etc. En la mayoría de las ocasiones existieron el mismo tiempo que la política a la que respondían se mantenía en la agenda del momento.
- IX. Las unidades de la Presidencia se han adaptado a dos procesos fundamentales del gobierno mexicano: a) el crecimiento de los aspectos de la vida pública que se han considerado materia de intervención gubernamental, y b) el proceso de centralización de poder –y por ende de responsabilidades- en el Presidente de la República.
- X. Ambos procesos tienen largas raíces que tocan hasta la tradición prehispánica e hispánica, que influyeron durante el proceso de consolidación del Estado mexicano en el siglo XIX y la primera década del siglo XX.
- XI. Conforme las necesidades del gobierno fueron transformándose y creciendo, la Administración Pública buscó la manera de crear de mecanismos que cumplieran con las funciones necesarias para subsanar problemas y satisfacer nuevas necesidades, estas respuestas, la mayoría de las veces, se han traducido en creación de nuevas estructuras gubernamentales y por ende en aumento del gasto público, lo cual ha hecho necesario

organizaciones o agencias y finalmente, ni porque ejecute programas gubernamentales. R. Rose "El Gran Gobierno" editorial FCE México 2000. Pág. 71.

planear para unificar los objetivos y criterios del siempre creciente gobierno, fiscalizar el manejo de recursos financieros, inspeccionar los procesos de concursos de adquisiciones y enajenaciones y mantener la estructura administrativa funcional y eficiente.

- XII. Al ser una entidad con características diferentes por su naturaleza staff, el proceso de crecimiento de la Presidencia de la República no ha sido solo en cuanto a tamaño, sino también en especialización, con el objetivo de satisfacer directamente la necesidad presidencial de formación para la toma de decisiones de una cantidad mayor de asuntos.
- XIII. Siguiendo la trayectoria que han tenido las oficinas de la Presidencia desde 1977 nos damos cuenta de que la Presidencia de la República, siempre se ha movido a lo largo de ciertos objetivos recurrentes, de los cuales, los primeros seis, han tenido un crecimiento mas o menos regular:

- 1) La seguridad presidencial (incluye logística, e inteligencia)
- 2) La ayudantía personal,
- 3) La administración de los recursos y recintos presidenciales,
- 4) El manejo de los Asuntos jurídicos, (recepción de propuestas de las dependencias, análisis de congruencias y redacción de los documentos girados por la Presidencia, compilación jurídica, asesoría jurídica para la toma de decisiones, asesoría jurídica personal).
- 5) El Secretariado Particular. (diseño y manejo de itinerario presidencial, el calendario de actividades y la agenda, institucional, y coyuntural, mecanismos de atención para las personas que buscan atención presidencial, organización y análisis de información enviada al Presidente, ser conducto de las instrucciones o convocatorias presidenciales)
- 6) Una unidad encargada de relaciones públicas, comunicación social, imagen o vocero presidencial.

Las siguientes áreas objetos han sido, sin embargo, muy sensibles a los cambios que se presentan coyunturalmente y por lo tanto, sus respuestas a los mismos, han sido igualmente irregulares:

- 7) Asesores expertos en temas propios de decisiones que requieren de un cierto nivel técnico como son científicos, ingenieros, abogados, economistas y administradores, o bien que requieren de una persona experta para cierto tema, no necesariamente con formación académica.
- 8) Asesores en lo general, hombres de confianza del Presidente, a los cuales pueda consultar con confianza los pros y contras de la decisión o bien mecanismos de consulta con agentes que incumban para el diseño de una política.
- 9) Apoyo para controlar o coordinar las dependencias y entidades de la Administración Pública. (esta función casi nunca se ha ejercido por una sola unidad, se reparten entre los secretariados técnicos, la Secretaría Particular, y comisiones presidenciales sobre una materia específica.)
- 10) Entidades constituidas con el fin de afrontar una necesidad coyuntural o asunto urgente, ya sea de en forma de espacio de concertación y negociación, en forma de un consejo con las dependencias involucradas y otros sujetos, o bien cuerpos colegiados directamente dependientes del Presidente, para constituir o apoyar una política que el Presidente considera importante.

Otros factores que han influido en el diseño de las unidades presidenciales son:

A) Factores contingentes o no ejecutados conforme a un plan.

- 1) La tradición que se convierte en herencia y en aprendizaje institucional indirecto.
- 2) Las opiniones y preferencias de los presidentes en turno.
- 3) Las preferencias sobre la organización del trabajo del Presidente.(si le gusta delegar mas o menores cosas a sus asistentes)
- 4) la cercanía personal de los titulares de la unidades de la Presidencia con el Presidente.
- 5) La influencia de las opiniones o recomendaciones de los colaboradores del propio staff.
- 6) Acciones de ajuste de la propia institución, producto de acciones de mejora, de franca crisis de estas unidades, o bien de recortes presupuestales.

B) Análisis de diseño de las unidades.

- 7) Análisis funcional-estructural de la necesidad de un grupo de organizaciones que cumplan la función de satisfacción de las necesidades de asistencia directa al Presidente de la República. (diseño de límites institucionales para el ejercicio de la capacidad de influencia, diseño institucional de espacios para el diseño de Políticas Gubernamentales y Políticas Públicas y su implementación, previsión de mecanismos para el mejor procesamiento de la información necesaria para la toma de decisiones, previsión de mecanismos para la realización de análisis colegiados, y enlace institucional y comunicación de órdenes a las dependencias y entidades de la administración.)
- 8) Comparación con otras instancias similares (por ejemplo, el hecho de que, por imitación del la Casa Blanca, se concentraran oficinas de la Presidencia en Los Pinos, cuando éste lugar tradicionalmente se había utilizado sólo como residencia)
- 9) Previsión de acciones para la homogeneización de su marco jurídico-normativo, y el diseño de políticas sobre el manejo de los recursos, (físicos, económicos, tecnológicos, capital humano) y conocimiento agregado, (experiencia, del proceso, valores, capacidad analítica dirección de procesos, resultados y evaluación-retroalimentación) de la Presidencia.

XIV. Partiendo sólo de su trayectoria organizacional, se pueden definir patrones en los perfiles de las unidades presidenciales.

En cuanto a las unidades de asesoría:

- 1) Oficinas supervisoras de políticas que ejercen gran presión sobre las dependencias y entidades participantes de la política. Estas unidades suelen ser evidentemente duplicantes de funciones que corresponden a las dependencias y entidades de la Administración Pública.

- 2) Otra modalidad de oficina supervisora por sobre las dependencias y entidades de la Administración Pública son los comisionados presidenciales respecto a algún asunto en particular, casos que ya se han mencionado son el Comisionado para la Paz en Chiapas o la Comisionada para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- 3) Oficinas exclusivamente asesoría, de gran desempeño analítico y de manejo de información, pero que se enfoca exclusivamente al Presidente. El caso paradigmático es la Coordinación de Asesores Económicos a cargo de Leopoldo Solís durante el sexenio de De la Madrid, en contraste, un ejemplo fallido del mismo tipo es el Consejero Presidencial de Seguridad Nacional creado durante el gobierno de Vicente Fox.
- 4) Oficinas de asesores que tienen como apoyo, un consejo, que funciona de hecho como gabinete y por medio de este consejo se asegura la legitimidad de sus “consejos” al Presidente, y que estos tengan fuerza para asegurar que sean ejecutados por las dependencias y entidades participantes.
- 5) Oficinas de tipo intermediario, ejemplo de éstas es la creación de dos coordinaciones de asesores a cargo de los secretariados técnicos de los gabinetes de su competencia, creados durante la segunda parte del gobierno de Ernesto Zedillo. Estos gabinetes se sitúan entre una función dirigida al Presidente y otra de verificación y coordinación de acuerdos con las dependencias del gabinete.

Sobre la forma de administración de los recursos presidenciales vemos tres formas básicas de organización:

1. Que la Dirección o Coordinación General de Administración esté adscrita a la Secretaría Particular.
2. Que la Dirección o Coordinación General de Administración funcione como una unidad independiente dentro de la Presidencia.
3. Que la Dirección o Coordinación General de Administración funcione como una unidad adscrita a la figura del titular de la Oficina de la Presidencia

Respecto a la Secretaría Particular, hay históricamente tres situaciones generales que condicionan su poder y capacidad de influencia:

1. Si la Coordinación General de Administración es o no, parte de la Secretaría particular.
2. Si el Secretariado Técnico de los gabinetes es o no, parte de la Secretaría particular.
3. Si se le dan o no áreas de análisis y estudios que rivalicen con las demás oficinas de asesores.
4. El nivel de autonomía de la Coordinación de Atención Ciudadana.
5. Si la secretaría se coloca como custodia y resguardo de la información que llega al Presidente o si solo es un conducto hacia las oficinas de asesores.
6. Si es autónoma o si esta subordinada la figura de un titular de la Oficina de la Presidencia.

La existencia de un titular de la Oficina de la Presidencia que esté por encima de las demás unidades –excepto el Estado Mayor y la Consejería Jurídica que por ley deben depender directamente del Presidente- es el primer punto para entender qué clase de oficinas presidenciales tiene en un gobierno. Al respecto también pueden existir varias posibilidades:

1. Que el titular de una oficina presidencial como el Secretario Particular, de manera informal, asuma el papel de Coordinador del resto de las unidades (como el caso de Emilio Gamboa Patrón durante el gobierno de De la Madrid)
2. Que el titular de una oficina o comisión presidencial, de manera informal, asuma un papel de autoridad sobre absolutamente todas las unidades presidenciales (como paso con José Córdoba Montoya)
3. Que en un estado de guerra todas las unidades presidenciales estén bajo la coordinación del Estado Mayor Presidencial.
4. Que hayan varias unidades bajo la figura de un titular de la Oficina de la Presidencia conviviendo con otras autónomas. (esto se dio con Córdoba Montoya)

5. Que haya formalmente un titular de la Oficina de la Presidencia que coordine a todas las demás unidades que la ley no determina que sean autónomas.
 6. Que aunque no exista un titular de la Oficina de la Presidencia, el titular de una unidad, como la Secretaría Particular sea simultáneamente titular de otras unidades asumiendo de hecho, un papel de jefe de staff.
 7. Que haya una unidad presidencial de asesoría, la cual, por su gran poder en cuanto a la elaboración de políticas –porque el Presidente así lo permite- se constituya en una súper unidad que actúe como receptora central, filtro y canal único para que la información llegue al Presidente; con lo cual ejerce autoridad sobre el resto de las unidades, no pretendiendo fungir informalmente como jefe de staff sino que actúa en los hechos como tal, al convertirse en un polo demandante de servicios de las unidades de la Presidencia, paralelamente al propio Presidente de la República, (no se ha dado en México, lo más cercano a esta situación fueron Córdoba Montoya y Eduardo Sojo)
- XV. Las organizaciones públicas en México tanto sociales como gubernamentales están teniendo transformaciones importantes, como producto del contexto de transformación en su contexto histórico, y de cambios estructurales iniciados desde la década de 1970 (la aplicación de nuevas políticas económicas de mercado y de liberalización y reforma de las instituciones políticas, una clase social urbanizada y más educada en nuestro país que a su vez demanda más y mejores bienes y servicios, en lo internacional, el ascenso del capitalismo como el modo de producción global, así como de una revolución tecnológica que facilita la comunicación material pero sobre todo de información a escala planetaria, etc.)
- XVI. Ahora se requiere que todo diseño o rediseño institucional tome en cuenta dichos factores particularmente las organizaciones públicas, Asimismo dentro del marco de relaciones de intereses particulares y colectivos competitivos globales, las oficinas presidenciales no pueden ser la excepción.
- XVII. En ese sentido en la actualidad a los factores de diseño se han mencionado arriba se le deben sumar como una condicionante externa adicional, nuevos paradigmas en la gestión de los asuntos públicos como son:
1. La transparencia y el acceso a la información pública.

2. Las responsabilidades de los servidores públicos.
3. El servicio profesional de carrera en la Administración Pública.
4. La calidad total.
5. La innovación gubernamental.
6. El respeto a los poderes y organismos autónomos.
7. La descentralización administrativa.
8. La desconcentración.
9. El control interno.
10. Atención ciudadana y quejas.
11. Las auditorías en el manejo de recursos.
12. Las auditorías externas.
13. Los nuevos procesos anticorrupción.
14. El federalismo.
15. La simplificación.
16. La economización.
17. Mejora regulatoria.
18. La digitalización.

Finalmente es importante considerar, como factor de diseño, el nuevo valor institucional de la Presidencia de la República, que debe atender los diferentes roles del Presidente:

1. Como jefe de estado- nación
2. Como Presidente de la federación,
3. Como líder político y social nacional,
4. Como jefe de gobierno,
5. Como jefe de la Administración Pública,
6. Como ciudadano.

Propuestas

- I. Tomando en cuenta los factores de diseño mencionados en la última parte de las conclusiones, algunas reformas básicas que, desde mi punto de vista, debe realizar el próximo gobierno para organizar a las unidades de la Presidencia de la República de forma eficaz y eficiente son:
 1. Suprimir el artículo 7º y 21 de la LOAPF
 2. Determinar en el Art. 8º de la LOAPF lo siguiente:
 - A. Que la Presidencia de la República es la suma de las Direcciones Generales y Direcciones que se hagan cargo como mínimo de manera separada o agrupada de las siguientes materias:
 - a) Atención Ciudadana,
 - b) Transparencia,
 - c) Recepción de correspondencia
 - d) Recepción de documentación de otras instancias gubernamentales,
 - e) Procesamiento y seguimiento de la correspondencia y documentación,
 - f) Estudios de opinión pública e imagen,
 - g) Estudios prospectivos de agenda, y calendarios de actividades,
 - h) Coordinación de Giras
 - i) Unidad de seguimiento y evaluación interna de la Presidencia.
 - j) Estudios de planeación y seguimiento de la Administración Pública,
 - k) Enlace con otras instancias gubernamentales,
 - l) Vocero presidencial,
 - m) Comunicación social,
 - n) Ayudantía personal,
 - o) Apoyo a las actividades de la familia inmediata del Presidente,
 - p) Secretariado técnico de mecanismos presidenciales,
 - q) Desarrollo de tecnología,

- r) Capacitación y desarrollo de recursos humanos, de acuerdo con los valores del servicio profesional de carrera,
- s) Un archivo,
- t) Un centro de información presidencial reservado al público, a excepción de las disposiciones de transparencia,
- u) Un centro de estudios de la Presidencia,
- v) Asesores en las materias que determine el Presidente, los cuales no tendrán autoridad alguna sobre las dependencias y entidades de la Administración Pública, y las necesidades de información o comunicación con las dependencias y entidades serán gestionadas por medio del secretariado técnico de los mecanismos, o por el área de enlace con otras áreas gubernamentales con la autorización del Presidente, y
- w) Las demás unidades que determine el Titular del Ejecutivo Federal de acuerdo con su presupuesto asignado.

B. La Jerarquía de estas unidades la determinará el Presidente de la República, con base en esta ley (LOAPF) y su denominación deberá estar de acuerdo con la naturaleza de las actividades de las mismas y de su nivel salarial.

C. Serán también parte de la Presidencia los demás funcionarios dependientes del Presidente que determinen las leyes y que no sean dependencias o entidades.

D. Que al ser la Presidencia una dependencia, esta deberá proveer un reglamento y manuales de organización, manuales de procedimientos y planes generales para el sexenio y programas anuales de trabajo, y el titular de cada unidad presidencial deberá rendir un informe al Presidente de la República de su gestión durante el año, y el cumplimiento de los planes y programas respectivos en la fecha que determine el propio Presidente.

E. Que el Estado Mayor Presidencial al que se refiere el artículo 6° de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea forma parte de la Presidencia de la República, de acuerdo con los preceptos citados.

F. Que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal forma parte de la Presidencia de la República, de acuerdo al artículo 102 constitucional derogando los artículos de la LOAPF correspondientes.

- G. Que el Órgano Interno de Control al igual que en el resto de las dependencias dependerá administrativamente de la Presidencia pero jerárquicamente de la SFP.
 - H. Que el Presidente de la República podrá crear para tratar asuntos concurrentes a varias dependencias o entidades, poderes u órganos de gobierno los siguientes mecanismos:
 - a) Gabinetes, cuando estén conformados exclusivamente por titulares de las dependencias y entidades y expertos profesionales, el secretariado técnico de los mismos este adscrito a la Presidencia, y que la información generada por éste deba ser reservada.
 - b) Comisiones Intersecretariales, cuando además del secretariado técnico exista un secretario ejecutivo adscrito a una dependencia o entidad de la Administración Pública.
 - c) Consejos cuando sean reuniones en las que, además de miembros de dependencias y entidades, se incluya a expertos, actores sociales o representantes de organizaciones sociales, en cuyo caso el secretariado técnico estará adscrito a la Presidencia de la República y el Secretariado Ejecutivo a una de las dependencias o entidades participantes.
 - d) Comisiones Interinstitucionales, en el caso de instancias en la que participen miembros de los otros poderes federales u organismos autónomos, o de los otros órdenes de gobierno, cuando se deba tratar asuntos concurrentes a los involucrados, en estas comisiones además del secretario ejecutivo que se determine, se contará con el apoyo del secretariado técnico de la Presidencia.
- II. No se puede esperar eficacia o eficiencia en las instituciones públicas, incluyendo a la Presidencia de la República, si éstas no cuentan con un marco jurídico bien definido y donde todos los diferentes tipos de organizaciones públicas estén homologadas de acuerdo a ciertos criterios básicos que, desde mi punto de vista deberían de ser:
- 1. Que se defina claramente en la Constitución que es una facultad exclusiva del Poder Legislativo autorizar la creación de organismos gubernamentales.

2. Que para esto el Ejecutivo los proponga como leyes al congreso para que como efecto de dicha ley, sean creados para proveer en el orden administrativo la ejecución de las leyes.
3. Que en caso de crearse nuevos organismos esto deberá ser por medio de adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública, expresando que su creación responde a las nuevas obligaciones que una ley ha asignado al Ejecutivo, fijando siempre sus objetivos y atribuciones generales.
4. Que de ninguna otra forma -salvo lo referente a la organización de sus oficinas de apoyo inmediato- el Presidente no podrá determinar por si solo la composición y organización de la Administración Pública.
5. Que se consigne claramente en las leyes correspondientes, que las entidades paraestatales no sectorizadas, que forman parte del gabinete ampliado sean consideradas explícitamente como “entidades presidenciales ejecutivas” o “entidades ejecutivas de la Presidencia”, conservando su autonomía administrativa y patrimonio propios.
6. Que sea obligación del Presidente asegurarse de que estos organismos cuenten con su reglamento interno, manual de organización y manuales de procedimientos, que en el ámbito de su incumbencia, participen en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo, planes sectoriales, tengan sus propios planes institucionales sexenales, y sus programas operativos anuales de acuerdo a dichos planes.
7. Que todos estos organismos deberán presentar un informe anual de su programa operativo, de avance en la ejecución de sus planes institucionales en concordancia con el plan sectorial y el Plan Nacional de Desarrollo.
8. Que la constitución señale explícitamente que de los citados informes que le proporcionen todas las dependencias y entidades de la Administración Pública deberá proveerse el Ejecutivo para la elaboración del informe anual sobre el estado que guarda la Administración Pública.
9. Que además del informe anual sobre el estado que guarda la Administración Pública, el Presidente deberá entregar igualmente ante el Congreso de la Unión, un informe de avance del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes sectoriales de los ramos de la administración.

III. En México aun esta por desarrollarse una agenda de estudios gubernamentales, y en particular de la Presidencia de la República como parte fundamental del Poder Ejecutivo, en la que se analice a partir de los múltiples patrones, factores y variables mencionadas los siguientes factores:

1. El contexto temporal y coyuntural y su impacto en la necesidad-función, a la que responde la configuración de las unidades presidenciales,
2. Análisis de las unidades presidenciales en términos de desempeño institucional, organizacional, de planes, programas, políticas y de gestión de recursos, Análisis que:

1. Aplicado al pasado será interpretativo-causal.
2. Aplicado al presente será diagnóstico-evaluativo, y;
3. Aplicado al futuro será de diseño-prospectivo.

Fuentes.

- Acosta Romero Miguel “Derecho Administrativo” México, 1998, Porrúa
- Aguayo Quezada Sergio “La Charola, una historia de los servicios de inteligencia en México” México, editorial Grijalbo 2001.
- Aguilar Villanueva Luis “El estudio de las políticas públicas” México, 2000 Miguel Angel Porrúa
- Aguilar Villanueva Luis “Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI en Revista Enlace, numero 51 enero-marzo de 2001, México, CNCPyAP
- Aitken Rob “Carlos Salinas de Gortari” en Fowler Will Coordinador Presidentes Mexicanos Tomo II (1911-2000) México 2005, INEHRM.
- Alonso Jorge y Asis Alberto “El nuevo estado Mexicano” Tomo II México 1998 Universidad de Guadalajara-Editorial Nueva Imagen-CIESAS
- Ayala Espino José “Estado y Desarrollo; la formación de la economía mixta mexicana” México FCE 1989
- Bandelier Adolfo “La organización social y forma de gobierno de los antiguos mexicanos” en Revista de Administración Pública 49 Enero-Marzo de 1982 México, INAP.
- Becerra Ricardo, Salazar Pedro y Woldenberg José, “La mecánica del cambio político en México” México, 2000, Cal y Arena.
- Bobbio Norberto “Estado Gobierno y Sociedad” México, 2002, FCE
- Bobbio Norberto “La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político” México, 2004 FCE.
- Cansino César “La transición mexicana 1977-2000” México, 2000, Centro de Estudios de Política Comparada,
- Cárdenas Enrique “La política económica en México 1950-1994” México, 2003 FCE
- Carpizo Jorge “ El presidencialismo mexicano” México, 1986 Siglo XXI
- Carrillo Castro Alejandro “La Reforma Administrativa en México” México, Miguel Ángel Porrúa 1981
- Caso Andrés “La Simplificación administrativa” en Revista de Administración Pública núm. 65-66 enero - junio de 1996, México INAP
- Cerroni Humberto “Introducción al pensamiento político” México 1999, Siglo XXI
- Congressional Quarterly Books 1999-2004; “The American presidency”, “Presidents, Presidency and the political environment”, “The politics of the presidency”, Guide to the presidency”, y “Cabinet and the executive Branch”
- Cordera Rolando et al “Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana” México F.C.E. 1989
- Córdova Arnaldo “La ideología de la revolución mexicana” México, ERA 1998
- Crespo José Antonio “Los Riesgos de la Sucesión presidencial” México, 1999, CEPC A.C.
- Cumberland Charles C. “La revolución mexicana, La etapa constitucionalista” México FCE 1989
- Dale Ernest & Urwick Lindhal F. “El staff en la empresa” España, 1977 DEUSTO
- De la Madrid Hurtado Miguel “El ejercicio de las facultades presidenciales” México, 2004 Porrúa
- De Soto Hernando “El Misterio del capital” México, Diana 2003
- Douglas Richmond en “La lucha nacionalista de Venustiano Carranza” México 1986
- Dror Yehesquel “La capacidad de gobernar” México, 2000 FCE
- Dulles John “Ayer en México” México 1994 FCE Pág. 32 y 36.
- Durazo Alfonso, “Saldos del Cambio. Una crítica política de la alternancia” México, marzo de 2006 Plaza&Janéz
- Easton David “Esquema para el análisis político” Argentina, 1999 Amorrutu,
- Edwin R.A. Selligman & Alvin Jonson “Encyclopaedia of the social sciences” NY, 1953 The MacMillan Company
- Engels Federico “El origen de la familia, la propiedad privada y el estado” México 1985 Editorial. Quinto Sol
- Espinoza Valle Víctor “La tarea de gobernar y la nueva oposición priísta” en “Presidencialismo” Ricardo Espinoza Toledo (Coordinador) México 1996 UAM-IFE-CNCP
- Faya Viesca Jacinto “Administración Pública Federal, la nueva estructura” México 1979, Editorial Porrúa
- Fernández Santillán José “Política y Administración Pública en México” México, 1989 UAM-Atzacapotzalco
- Flores Caballero Romeo “Administración y Política en la Historia de México” México 1988 FCE-INAP

- Fuentes Aguilar Raúl “De la guerra florida al combate de flores” México, 1994, EDAMEX.
- Galeana Patricia (Compiladora) “México y sus Constituciones” FCE México 1998
- Galindo Rodríguez, Alfonso de Jesús “Necesidad de definir la estructura orgánica y de reglamentar las funciones de la Presidencia de la Republica” un proyecto de reformas a la Ley orgánica de la administración publica federal México : El autor, 1990 Tesis Licenciatura (Licenciado en Derecho)-UNAM, Facultad de Derecho
- García Cárdenas Luis “Antecedentes y desarrollo de la administración pública federal en México” en Revista de Administración Pública num. 54 Abril-Junio de 1983. INAP
- Godolfino Juárez “La Sectorización de la Administración Pública”, en Revista Investigaciones Jurídicas México, 1980, Escuela Libre de Derecho México
- González Llaca Edmundo “El presidencialismo o la personalización del poder” publicado en Revista Mexicana de Ciencia Política número 79-80 Enero-Junio de 1975 México Facultad de Ciencias Políticas y Sociales U.N.A.M.
- Goodspeed Stephen “El papel del jefe del ejecutivo en México” en Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México Vol. VII num. I Enero-Marzo de 1955
- Guerrero Gutiérrez Eduardo “Administración Pública, concepto y disciplina” en “Teoría y Practica de la Administración Pública” Maria del Carmen Pardo Coordinadora México, 2002 INAP
- Guerrero Omar “Del estado gerencial al estado cívico” México 1999 UAEM-Miguel Angel Porrua.
- Guerrero Omar “Principios de Administración Pública” Colombia 1986 Escuela Superior de Administración Pública
- Guerrero Orozco Omar “La administración pública presidencial” México, Revista Investigaciones Jurídicas México, 1980 Escuela Libre de Derecho.
- Gutiérrez Pantoja Gabriel “Metodología de las Ciencias Sociales I” Editorial Oxford 1999
- Guttman Dan “De gobierno a gobernanza” en Revista Gestión y Política Pública volumen XIII num. 1 primer semestre de 2004 México, CIDE
- Hernández Chávez et al “Presidencialismo y sistema político; México y los estados Unidos” México, FCE 2001
- Hernández Rodríguez Rogelio “Ernesto Zedillo. La presidencia contenida” en Revista Foro Internacional XLIII-1 enero – marzo de 2003, México, El Colegio de México
- Hernández Rodríguez Rogelio “La Administración al servicio de la política: La secretaría de Programación y presupuesto” en Revista Foro Internacional Volumen XXXIII número 1 Enero-Febrero de 1993, México COLMEX
- INAP “Manual de Organización del la Administración Pública Centralizada” México, 1999 INAP-LIMUSA
- Jeannetti Davila Elena “Administración pública y cambio social” en Revista Estudios Políticos num. 14 México FCPyS UNAM 1978
- Kelsen Hans “Teoria general del Estado” México, FCE 1969.
- La Boetie Etienne de “Discurso de la Servidumbre voluntaria. Madrid 2002, Taurus.
- Lahera Parada Eugenio “Economía política de las políticas públicas” en Revista Economía UNAM núm. 2 mayo-agosto de 2004 México, UNAM-III
- Lanz Cárdenas José Trinidad, “La Contraloría y el Control Interno en México, Antecedentes Históricos y Legislativos” México, SECOGEF-FCE 1987
- Leal Juan Felipe “Del estado liberal al estado interventor en México” México, 1991, Ediciones el Caballito,
- León De la Barra Luis “Memoria de la Academia Nacional de Historia y Geografía”. Boletín número 8
- León Portilla Miguel “Los antiguos mexicanos” México, 2001. FCE
- López Andrea “La nueva gestión pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual” Documento num. 68 de la Serie I Desarrollo institucional y reforma del Estado, Madrid, 2003 Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección de Estudios e Información
- López Villafañe Víctor “La formación del sistema Presidencial Mexicano” México, 1991 Siglo XXI
- Mainero del Castillo Carlos “La Presidencia de la República, análisis jurídico administrativo de las unidades que la integran” Trabajo presentado a concurso en el premio nacional de administración pública Octubre de 1979
- Maquiavelo Nicolás “Obras Políticas” Cuba 1998, Editorial del Libro Cubano
- Martínez Maria Antonia “El modelo económico de la presidencia de Miguel Alemán” en Fowler Will (coordinador) Presidentes Mexicanos Tomo II (1911-2000) México, INEHRM 2004
- Martínez Morales Rafael I. “Derecho Administrativo” México, 1998, Harla.

- Medina Peña Luis “Del Cardenismo al Avilacamachismo” México 1996, COLMEX en Colección Historia de la Revolución Mexicana tomo 24 COLOMEX
- Mendoza Berrueto Eliseo “El presidencialismo mexicano; génesis de un sistema imperfecto” México, FCE-El Colegio de la Frontera Norte 1996
- Merino Mauricio “La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México” México. 2003 FCE.
- México, “Ley orgánica de la administración pública federal” México, 2004.
- México, Cámara de Diputados XLII Legislatura “Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública. México, 1984.
- México, Comisión de Administración Pública “Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana” México Secretaría de la Presidencia 1967.
- México, Diario Oficial de la Federación. Varios números.
- México, Manual de Organización del Gobierno de los EUM. México, Presidencia de la República, CGEA 1981
- México, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006,
- México, Presidencia de la República “Exposición de motivos de la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública” en Ley Orgánica de la Administración Pública, García León Carlos Coordinador, México 1993 Editorial PAC.
- México, Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos “Comisiones Intersecretariales” México, 1976.
- México, S.P.P. “Antología de la Planeación en México Tomo I Los primeros intentos de planeación en México” México 1985 S.P.P.-F.C.E.
- México, Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, “Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos” México, 1947
- México, Secretaría de Bienes nacionales e Inspección Administrativa, “Directorio del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos” México, 1949
- México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación “Reestructuración del sector paraestatal” en Cuadernos de la Renovación Nacional Num. 4, México 1988 F.C.E
- México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación “Simplificación y Cambio Estructural de los Servidores Públicos 1989-1994”
- México, Secretaría de la Presidencia “Directorio del Gobierno Federal” México, 1965
- México, Secretaría de la Presidencia “Manual de Organización de la Administración Pública Federal 1976” México, 1976
- México, Secretaría de la Presidencia “México a través de los Informes Presidenciales; Vol. V Tomo III
- México, Secretaría de la Presidencia, “Manual de Organización del Gobierno Federal” México, 1969-1970
- México, Secretaría del Patrimonio Nacional “Directorio del Poder Ejecutivo Federal” México, 1953
- México. Presidencia de la República “Primer Informe de Gobierno” México 1983
- Meyer Lorenzo y Aguilar Camín Héctor “ A la sombra de la revolución mexicana” un ensayo de historia contemporánea de México 1810-1989 México, editorial Cal y Arena 1998.
- Michael Nelson (editor) “Guide to the presidency” Vol. II Washington D.C., 2002 Congressional Quarterly
- Mijares Palencia José “El gobierno mexicano, su organización y funcionamiento” México 1936, Segunda edición 1976 en Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública, México, Secretaría de la Presidencia, Dirección general de Estudios Administrativos
- Molina Enríquez Andrés “Los Grandes Problemas Nacionales” México, Editorial Era 1997
- Monsivais Carlos “A menor Estado mayor presidencialismo” en Revista Nexos num. 145 enero de 1990
- Moreno Espinoza Roberto citado en “Transparencia, Buen Gobierno y Combate a la Corrupción en la Función Pública” México, SFP-FCE Colección editorial del gobierno del cambio, 2005
- Muñoz Gutiérrez Ramón “Innovación Gubernamental. El paradigma del Buen Gobierno en la Administración del Presidente Vicente Fox” México, 2004, FCE
- Olmos Aburto “la Secretaría de la Presidencia de la República” Tesis profesional de Lic. en Derecho Facultad de Derecho. UNAM, 1962
- Ormond Derry y Loffler La “Nueva gerencia pública: ¿Qué tomar y que dejar?” publicado en Revista Reforma y Democracia No. 13 Febrero de 1999, Venezuela, CLAD
- Pantoja Moran David “El diseño Constitucional del Ejecutivo” en Revista Foro Internacional Abril-Septiembre de 1998 COLMEX CEI

- Pardo María del Carmen “La modernización administrativa en México” México, 1995. El Colegio de México
- Pardo María del Carmen “La modernización administrativa zedillista, ¿mas de lo mismo? En Foro Internacional XLIII-I enero-marzo de 2003
- Pardo María del Carmen “La nueva estructura del gobierno” en Revista Enlace, México, enero-marzo de 2001 CNCPy AP
- Parra Luna Francisco “El objeto olvidado de la sociología” en Papers num. 56, 1998 Universidad de Barcelona, Departamento de Sociología.
- Pérez Fernández Del Castillo Germán y Mirón Lince Rosa Maria “López Portillo, un sexenio de auge y crisis” en Evolución del Estado Mexicano Tomo III Consolidación México 1998 Ediciones El Caballito
- Periódico “El Financiero” edición del sábado 8 de abril de 1995
- Periódico “El Financiero” edición del sábado 8 de abril de 1995 Pág. 24.
- Periódico Milenio Diario 31 de octubre de 2005
- Periódico Reforma edición del 21 de febrero de 1995.
- Petrash Vilma E. “Las negociaciones con un gigante: análisis de la propuesta canadiense para el ALC” en Márquez Padilla, Pérez Fernández del Castillo, Gómez Arnau (coordinadores) Desde el Sur; Visiones de estados Unidos y Canadá desde América latina a principios del siglo XXI México, 2003 CISAN-UNAM
- Pfiffner James “The modern Presidency” Kansas, 2000, Woadsworth.
- Pichardo Pagaza Ignacio, “Introducción a la Administración Pública” México, 1986 INAP
- “Introducción a la Nueva Administración Pública de México” México 2002 INAP
- Plascencia Díaz Adriana “Gerencia Pública. Bases teórico conceptuales” México, 1994 CNCPyAP
- Ponce de León Xavier “La Simplificación de la Administración Pública Federal en Revista de Administración Pública núm. 65-66 enero - junio de 1996, México INAP
- Quintana Enrique “La economía durante la transición electoral en México” en Salazar Luis (coord.) México 2000. Alternancia y transición a la democracia, México, 2001 Cal y Arena
- Quiróz Pérez Miguel y Lucino Gutiérrez H. “De Carranza a Salinas. Otras razones en el ejercicio del poder en México”, México, 1992 Editorial UAM-Azcapotzalco
- Revista “Proceso” edición del 3 de abril de 1995. Pág. 11.
- Romero León Vidal Fernando “Impacto de la evaluación de las políticas públicas en la aprobación presidencial” Tesis de Maestría en Políticas Públicas ITAM, México, 2000, el autor.
- Rose Richard “El Gran Gobierno” México 2000, FCE
- Rousseau Isabelle “La SPP y la dinámica de constitución de un equipo 1982-1988” en Revista Foro Internacional XXXVIII abril-septiembre de 1998
- Roux Rhina “El Estado Mexicano: Una mutación epocal” en Después del 2 de julio ¿Dónde quedó la transición? Anguiano Arturo (coord.), México, 2001 UAM-X
- Rueda Peiró Isabel “México, Crisis, Reestructuración económica, social y política” México 1998 UNAM-III Siglo XXI.
- Ruiz Sacristán Carlos “La reestructuración del sistema burocrático” en Vázquez Nava María Elena (Coordinadora) La administración pública contemporánea en México, México, 1993 editado por SECOGEF-FCE.
- Sáenz Lievano “La presidencia moderna, análisis de una institución que es urgente comprender” México, 2006, Taurus.
- Saldaña Harlow Adalberto “La caída del sistema: la crisis de las elecciones de 1997” México, 1997 Asociación Nacional de Abogados Democráticos
- Sánchez González José Juan “Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública” México, 2004 IAP de Quintana Roo-Miguel Angel Porrúa.
- Sánchez González Juan José “Empresas Públicas y Privatización en México” Documento de Trabajo para la asignatura Nueva Gestión Económica del Estado Mexicano UNAM-FCPyS febrero de 2004.
- Sartori Giovanni “La Política, lógica y método en las ciencias sociales” México 2002 FCE.
- Schedler Andreas “¿Por qué seguimos hablando de transición democrática en México?” en Labastida Julio, Camou Antonio y Luján Noemí Transición democrática y gobernabilidad, México y América Latina, México, 2000 FLACSO-IIS-UNAM-Plaza y Valdés
- Sefchovich Sara “Las mujeres detrás de la silla presidencial mexicana en el siglo XX” en Fowler Will Coordinador Presidentes Mexicanos Tomo II (1911-2000) México 2005. INEHRM.
- Tanner Jhonson Richard “Managing the White House An intimate study of the presidency” San Francisco, Cal, 1974 Harper & Row.

- Tena Ramírez Felipe “Leyes Fundamentales de México” México. Editorial Porrúa 1957.
- Ulloa Bertha “La revolución escindida” en Historia de la revolución mexicana num. 4 México, El Colegio de México 1981
- Uvalle Berrones Ricardo “El gobierno en acción” México, 1984, FCE,
- Uvalle Berrones Ricardo “La responsabilidad política e institucional de la administración pública” México, 2003 IAPEM.
- Valadez José C. “Historia general de la revolución mexicana” vol 2 México, 1963 editorial Manuel Quesada Brandi
- Vazquez Cano Luis Ignacio “La simplificación administrativa” en Vázquez Nava María Elena La administración pública contemporánea en México. México 1993 SECOGEF-FCE.
- Vazquez Nava María Elena “El programa nacional de solidaridad y la reestructuración de la gestión social participativa” en La Administración Pública contemporánea en México, México 1993 Editada por SECOGEF-FCE.
- Vázquez Rigada Fernando “Un país para todos. El sistema político mexicano del siglo XXI” México, 2004, Miguel Ángel Porrúa,
- Wandel Karl Gordon Shaffer “La administración Pública mexicana” en Problemas Agrícolas e Industriales de México Volumen 7 núm. 1 Enero-Marzo de 1955
- Weber Max “Economía y Sociedad” México, 1978, FCE.
- Wendell Karl Gordon Schaeffer “La administración pública mexicana” en Revista Problemas Agrícolas e Industriales de México México, Vol. VII num 1 Enero-Marzo de 1955
- Wildasky Aarón “¿Administración sin jerarquía? ¿Burocracia sin autoridad?” en Administración Pública, el estado actual de la disciplina Naomi B. Lynn y Aarón Wildasky Compiladores México, 1999 FCE-CNCPyAP
- Páginas en Internet
 - diario.com.mx/nota.asp?notaid=5a1b5e4e03d06226cb7efb5538d9ee3b
 - lajornadamorelos.com/index.php?module=pagesetter&func=printpub&tid=1&pid=14170
 - www.cisen.gob.mx
 - www.premier-ministre.gouv.fr/
 - www.presidence.fr/
 - www.presidencia.cl
 - www.presidencia.col
 - www.presidencia.gob.mx
 - www.presidencia.gov.br
 - www.presidencia.ve
 - www.shcp.sse.gob.mx/cuenta_publica/2005/banco.htm
 - www.thewhitehouse.gov