



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL CONGRESO DE LA UNIÓN EN EL REDISEÑO
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.
ANÁLISIS DE LAS INICIATIVAS DE REFORMA
DURANTE EL PRIMER AÑO DE GOBIERNO DEL
PRESIDENTE ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADA EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

KARLA DANIELA CUÉLLAR MENDOZA

DIRECTOR DE TESIS

ARTURO HERNÁNDEZ MAGALLÓN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Investigación realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM IN309919, Rediseño estructural de la Administración Pública Federal en México. Agradezco a la DGAPA – UNAM la beca recibida.

*A mi familia y amigas por ser el soporte
que me permitió desarrollar esta investigación.*

A las profesoras que formaron parte de mi jurado.

A mi asesor por su guía, su tiempo y observaciones.

Índice

Introducción.....	05
1. Capítulo 1. Reforma Administrativa y el Congreso.....	09
1.1. Reforma de Estado.....	12
Tabla 1. Tipos comunes de reforma.....	14
1.2 Reforma Administrativa.....	15
Tabla 2. Tipologías de Reforma Administrativa.....	18
1.3 El papel del Congreso en las reformas administrativas.....	22
1.3.1 Reforma administrativa y el Congreso	27
Tabla 3. Tipología de discursos en el Congreso.....	29
2. Capítulo 2. Reformas de la Administración Pública Federal en México, 1950 – 2018.....	31
2.1 Reforma Administrativa en México.....	31
3. Capítulo 3. Iniciativas de reforma a la Administración Pública Federal. La labor del Congreso de la Unión.....	54
Gráfica 1. Integrantes por Grupo Parlamentario de la LXIV Legislatura en la Cámara de Diputados en septiembre de 2018.....	58
Gráfica 2. Integrantes por Grupo Parlamentario de la LXIV Legislatura en la Cámara de Senadores en septiembre de 2018.....	58
3.1 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	61
Tabla 4. Votación por la que se aprueba la LOAPF.....	67
Tabla 5. Argumentos en contra de aprobar la iniciativa de reforma a la LOAPF.....	69
Tabla 6. Argumentos a favor de aprobar la iniciativa de reforma a la LOAPF.....	75
3.2 Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.....	81
Tabla 7. Votación por la que se aprueba la Ley Orgánica de la FGR.....	87
Tabla 8. Argumentos en contra de aprobar la creación de la LOFGR.....	88
Tabla 9. Argumentos a favor de aprobar la creación de la LOFGR.....	92
4. Capítulo 4. La fusión de dos entidades gubernamentales: el caso de Seguridad Alimentaria Mexicana.....	100
4.1 Segalmex.....	103
Tabla 10. Presupuesto destinado a las organizaciones Liconsa, Diconsa y Segalmex de 2018 a 2021.....	108
Tabla 11. Número de Plazas de las organizaciones Liconsa, Diconsa y Segalmex de 2018 a 2021.....	109
Esquema 1. Organigrama Tripartito.....	114
Conclusiones.....	116
Referencias.....	121

Introducción

El proceso electoral 2017 – 2018 en México fue uno de los momentos políticos más importantes en la actualidad, porque representó la elección más grande en la historia al renovar un gran número de cargos públicos en el ámbito local y federal, entre los cuales estaban las diputaciones, las senadurías, las gubernaturas y la presidencia de la República.

Es importante mencionar que luego del cambio de milenio la situación política en el país pasaba por etapas importantes, como lo fue la reorganización de grupos políticos dentro de las cámaras del Congreso de la Unión para dar paso no sólo a un mayor número de partidos, sino también a que la existencia de mayorías fuera nula; sin dejar de mencionar que quien ocuparía la presidencia en aquel año, sería una figura ajena al Partido Revolucionario Institucional (PRI), mismo que desde su creación no había perdido una sola elección presidencial.

Otro de los cambios importantes en el ámbito político tuvo lugar en el año 2015, con la creación de las candidaturas independientes, como otra opción dentro del espectro político para representar a la ciudadanía, o el tema de la paridad de género que ahora forma parte de la reglamentación electoral. Poco a poco se instrumentaban diversos esfuerzos que parecían fortalecer el modelo democrático adoptado a lo largo y ancho del mundo.

Ante este panorama, el hecho de que un partido político de nueva creación, que sólo había competido en una elección federal previa, pero con un fundador de una larga trayectoria política, lograra formar una alianza que ganaría la mayoría de los espacios de representación pública en el ámbito local y federal en 2018, fue un hecho de importancia, no sólo porque no se trataba de un proyecto distinto, sino por el tamaño del mismo.

Al menos en el discurso, el movimiento ganador se asumía de izquierda y dejaba muy en claro que la austeridad y el combate a la corrupción serían la base para desarrollar sus líneas de trabajo. Lo anterior sitúa su importancia en la vida pública, ya que la visión o el diseño que viene con el nuevo gobierno determina en gran medida el funcionamiento del aparato gubernamental, de ahí lo crucial de

contar con bases sólidas, claras y transparentes sobre lo que se quiere llevar a cabo, para alcanzar los objetivos y metas que se han establecido previamente.

En los tres sexenios anteriores (2000 – 2018) se había visto el cambio de partido político en la presidencia, pero no con el mismo resultado obtenido en el poder Legislativo, ya que éste se conformaría por una cuantiosa mayoría de representantes afines a quien encabezaría el poder Ejecutivo y, con ello, parecía volver el estigma de facilitador de propuestas de reforma de la presidencia.

Es así que las propuestas de reforma que presentaba Andrés Manuel López Obrador (AMLO), titular del poder Ejecutivo para el periodo 2018 – 2024 en México, han sido objeto de críticas y, al menos para algunos sectores de la sociedad, parecen no tener un trasfondo que las justifique; por ello, el analizar fenómenos como el rol del congreso frente a dichas propuestas puede ser relevante ya que permite esclarecer, a la luz del debate y argumentos de los diversos actores, los alcances y posibles efectos de las iniciativas que pretenden transformar el funcionamiento del país y, por tanto, el funcionamiento de la Administración Pública Federal (APF).

Esta investigación pretende contribuir al estudio de las propuestas de cambio, y para ello se estableció como guía la siguiente pregunta: ¿Qué argumentos hay en el debate legislativo, a favor o en contra, en relación a las propuestas de rediseño estructural de AMLO?

El análisis de los argumentos a favor y en contra permitirían ahondar en la naturaleza de las propuestas de rediseño en el congreso, el lente de observación de la Ciencia Política, que desde su creación como disciplina ha estudiado diversos fenómenos que se presentan en los congresos, es de utilidad para mostrar la pluralidad ideológica presente en el espacio de debate, visiones que pueden ser opuestas pero que permiten conocer los argumentos de fondo, así como los posibles efectos y alcances de las iniciativas que guiarán el quehacer del aparato gubernamental.

Los cambios en esta materia ocurridos en los últimos tres sexenios han estado orientados, en la mayoría de las ocasiones, por recetas que impulsan los organismos internacionales en la región latinoamericana, como son el

Presupuesto basado en Resultados o el Sistema de Evaluación del Desempeño, por mencionar algunas.

En la actualidad, el proyecto encabezado por Andrés Manuel López Obrador, al que llamó Cuarta Transformación (4T), las propuestas de reforma parecen no adherirse a las ya normalizadas ideas de modernización procedentes del exterior. Por ello, el reconocimiento de las características de las reformas y las razones de fondo para llevarlas a cabo cobran importancia, se trata de acciones que parecen no sujetarse a modelos sugeridos, sino que parecen responder a la prueba y error.

El objetivo de esta investigación consiste en analizar los argumentos que se presentan en ambas cámaras del Congreso de la Unión en México, sobre algunas iniciativas de reforma administrativa en relación con el rediseño estructural de las organizaciones en la Administración Pública Federal, durante el primer año de ejercicio de la LXIV legislatura, para esclarecer la naturaleza de las propuestas con relación a si existen argumentos de fondo para su implementación.

La metodología en esta investigación se caracteriza por el uso de técnicas cualitativas, a partir de la revisión documental, misma que atraviesa los cuatro capítulos que conforman el presente trabajo. El primer capítulo hace referencia al panorama en la segunda mitad del siglo XX, a partir del cual diversos gobiernos en el mundo deciden aplicar reformas de gran alcance y, con ello, situar la importancia de la Reforma Administrativa y el papel del poder Legislativo.

El segundo capítulo se presenta una descripción de las reformas administrativas más significativas en México, a partir de la Segunda Guerra Mundial, para enfatizar su alcance y el papel que jugó el Congreso de la Unión durante estos procesos.

Para el tercer capítulo se emplea el análisis de los argumentos vertidos en el pleno de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, para presentar el marco de discusión en el cual se aprobaron dos propuestas de reforma de la Administración Pública Federal durante el primer año de gobierno de Andrés Manuel López Obrador, y el primer periodo ordinario para la Cámara de Diputados y Senadores.

Finalmente, el cuarto capítulo presenta el caso de estudio de la organización gubernamental *Seguridad Alimentaria Mexicana* (SEGALMEX), a partir del uso de las dos técnicas cualitativas anteriores y la elaboración y aplicación de entrevistas semiestructuradas. Se eligió este caso por ser uno de los resultados que derivaron de aprobar el proyecto de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los primeros meses de la entrada en funciones del poder Legislativo para el periodo 2018 – 2021, además de ser el único que implicaba la fusión de dos empresas con participación estatal mayoritaria y, que normaría la creación de una nueva organización que representaría parte importante de la política de alimentación en el país, misma que se justificó en la reorientación de las políticas públicas dirigidas al campo, la línea de austeridad y el combate a la corrupción.

Capítulo 1. Reforma Administrativa y el Congreso

El primer apartado de este capítulo hace referencia a las diversas problemáticas que se presentaron a partir de la segunda mitad del siglo XX, por las cuales diversos gobiernos a lo largo del mundo decidieron implementar reformas al quehacer de sus administraciones. El segundo apartado distingue a la Reforma Administrativa de otras, por su naturaleza para ayudar a cumplir los objetivos de un gobierno. En el tercer apartado se relaciona a la Reforma Administrativa con el congreso, ya que no es un proceso aislado de la política gubernamental, sino que necesita de aprobación y discusión previa para materializarse.

¿Por qué reformar?

Generalmente los gobiernos modifican sus organizaciones a través de reformas cuando no dan los resultados esperados. Reformar, en su acepción más simple, se concibe como “modificar algo, por lo general con la intención de mejorarlo” (RAE, 2019).

Las reformas en la estructura gubernamental se pueden apreciar a lo largo de la historia, tan sólo en el siglo anterior tuvieron lugar acontecimientos que marcaron la pauta de cambio en la mayoría de las sociedades, por ejemplo, después de la Segunda Guerra Mundial países de uno y otro lado del mundo comenzaron a tomar medidas para reorientar el rumbo de sus gobiernos debido a la situación que enfrentaban entre crisis económicas, inestabilidad política, e incluso la baja calidad de vida en la que se desenvolvía la población.

Múltiples actores trataron de ofrecer explicaciones a lo que acontecía de manera vertiginosa en la realidad de aquella época, las cuales derivaron en una serie de reformas aplicadas en distintos ámbitos. Es importante señalar que algunos de estos actores eran políticos, es decir, personas que formaban parte de organizaciones como el congreso, en las cuales usualmente se ponen a discusión proyectos de reforma, debido a la naturaleza del cambio que se busca generar, y por los diversos efectos que podrían generarse en la vida pública.

Una de las reformas que modificó de manera importante el quehacer del gobierno fue aquella que dictaba cambiar el papel del Estado, posteriormente se conoció como Estado Benefactor, enfocado, entre otras cuestiones, a la reconstrucción de las ciudades, dirigir los asuntos económicos de las naciones, así como llevar a cabo acciones enfocadas en lo político, social y cultural, de la mano del fortalecimiento de la conciencia nacional, en algunos casos exacerbada, que terminaría por dividir a los países.

Si bien durante esa época algunas naciones tuvieron mejoras significativas en sus economías, así como en la reconstrucción sociocultural de sus comunidades, también empezaron a vislumbrarse signos de agotamiento en el modelo del Estado Benefactor, sobre todo en países que no disponían de una buena administración pública (Touraine, 2005; Chevallier, 1996; Ross, 2001).

Para 1989, con la caída del Muro de Berlín se inicia una etapa distinta en la que se emprende un nuevo proceso de transformación, esta vez sería una reforma que contemplaría a los actores privados, ya que de nueva cuenta contaban con el capital para participar. Las nuevas modificaciones cambiaron el papel del Estado en los asuntos públicos, pasó de ser el actor central y autoritario, a uno que se limitaría a garantizar las oportunidades de libre competencia, dejando en el centro del desarrollo al mercado.

Más tarde, se presentó en el escenario internacional el fenómeno de la globalización, del que en su mayoría se habló sobre su carácter económico, en lo que se refiere a la apertura de los mercados en distintos países y sectores del mundo, así como su capacidad para desdibujar fronteras de carácter tecnológico y cultural.

A su vez, trajo consigo un tema de importancia política e ideológica, en la que, al estar la economía a nivel mundial, ya no existía una autoridad capaz de imponer limitaciones a la actividad económica en ese nivel. Ante ello, existiría el deseo y la posibilidad de construir un sistema económico capitalista libre de toda influencia exterior (Touraine, 2005).

De manera simultánea, a lo largo del mundo múltiples gobiernos apostarían por la transición hacia regímenes democráticos, lo que significaría realizar

cambios sustantivos en las organizaciones gubernamentales, para alcanzar objetivos que comenzaban a formarse no sólo por una agenda local, sino también internacional.

Los primeros años del siglo XXI iban acompañados por nuevas discusiones acerca de los alcances y objetivos que se habían planteado al instaurar sistemas democráticos y estar presente la globalización; ambos, habían adquirido una gran popularidad ante una serie de promesas que se pensaba traerían consigo al materializarse. Para la primera década, eran visibles las fallas de dichos modelos, ya que “no habían producido los resultados prometidos” (Stiglitz, 2007: 40), por lo cual, una vez más, habría que buscar nuevas alternativas.

Lo anterior ilustra momentos de cambio o transformación sin precedentes que fueron posibles gracias a una serie de reformas¹ en las organizaciones del Estado que, según el enfoque del diseño organizacional (Daft, 2011), son producto del rediseño o el plan estratégico que se propone desde las estructuras de gobierno, para atender las demandas de la ciudadanía y hacer frente a los retos que pudieran surgir de acuerdo con la época.²

Si bien todo proceso de reforma implica realizar modificaciones en algún aspecto, con el fin de mejorar, es importante aclarar que no todas las reformas tienen la misma naturaleza. Con el paso del tiempo, las explicaciones de diversos actores para tratar de entender los problemas complejos de su realidad se fueron diferenciando por los objetivos que se planteaban y, más adelante se crearon distinciones analíticas que pudieran ayudar a nuevos actores para contribuir en la generación de conocimiento.

El primer acercamiento académico para hablar de los procesos de reforma fue a través del tema Reforma de Estado, del cual se conformó una gran

¹ Para Samuel Huntington (1972), los procesos a través de los cuales puede cambiar una sociedad son la reforma o la revolución, esta última se distingue por ser un cambio rápido, completo y violento de los valores, la estructura social, las instituciones políticas, la política gubernamental y el liderazgo sociopolítico.

² Las reformas que se plantean en las organizaciones gubernamentales, no son sólo de tipo coyuntural, es decir, no sólo buscan dar solución a problemas que se presenten en la época en las que son implementadas, también pueden atender demandas que no se hayan resuelto de manera exitosa en el pasado, lo que en palabras de Walter Benjamín (1974), sería saldar la deuda que tienen las nuevas generaciones con los demandas de las generaciones pasadas.

producción académica que sirvió como referente. Más adelante, se crearían categorías de análisis que ayudarían a generar conocimiento más especializado.

1.1. Reforma de Estado

El abordar el tema de Reforma de Estado es referirse a los cambios en la naturaleza de intervención del Estado sobre los asuntos públicos, tema que se ha colocado en el centro del debate académico durante muchos años, debido a las diferentes direcciones, y por tanto ocupaciones, de las que se ha hecho cargo el Estado con el paso de los años.

En el siglo anterior los momentos de crisis por los que pasaron un gran número de países, dieron pie a una nueva organización nacional, a través de una serie de reformas. Diversos autores (Castillo, 2007; Méndez, 1996; Kaplan, 1997; Oszlak, 1997) están de acuerdo en que las reformas del Estado a partir de los años setenta se orientaron en diversas direcciones.

Una de ellas se presenta con la crisis del Estado Benefactor, donde múltiples voces adjudicaban los problemas de la época a la presencia mayoritaria del aparato estatal, por lo cual veían indispensable crear una reforma de Estado con la reducción de éste, privatizando y buscando superar la forma burocrática de administrar las organizaciones gubernamentales, o una simplificación administrativa.

En los años ochenta, otra de sus direcciones fue reformar al Estado para que recuperara presencia, pero con una expansión selectiva de sus actividades, anteponiendo su capacidad reguladora para supervisar los mercados financieros y, con un tinte más activo, que se explica, entre otras cosas, por la propia ola democratizadora³ de aquellos años.

Actualmente, ante las demandas del nuevo siglo, la revolución tecnológica, los efectos de la globalización y la instauración de regímenes democráticos, el rumbo que han tomado las reformas de Estado, incluyen temas de

³ Véase en Samuel Huntington (2004), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*.

responsabilidad y participación ciudadana, los cuales según diversos actores como Haggard (1998), son indispensables.

Siguiendo a Oscar Oszlak (1994), el meollo de la reforma estatal se traslada hacia la redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales. La transformación de las relaciones entre Estado y sociedad implica una externalización de la reforma, pasa a ser un nuevo tratado sobre los límites legítimos que deben trazarse entre ambas esferas. El alcance de la reforma estatal tiende a involucrar al conjunto de la sociedad civil, en la medida en que las fronteras se corren, se adjudican nuevos papeles a diferentes grupos o actores sociales o se priva a otros de los beneficios de la actividad del Estado.

Es importante aclarar que la reforma del Estado no es un sinónimo de reforma constitucional, o que ésta deba ser un requisito indispensable para concretarla (Rabell, 2009). En otras palabras, se puede hacer una reforma de Estado sin tener que modificar la constitución.

Con lo anterior, se puede decir que la reforma de Estado se caracteriza por cambiar la naturaleza de intervención que tiene el gobierno sobre los asuntos públicos y, más tarde, en la extensión de bienes y servicios que provee; en otras palabras, el gobierno deja o asume roles en la sociedad.

Además, habría que considerar las palabras de Luis Chase (2002), quien señala la importancia del proceso histórico en el que se desarrollan, en el que convergen distintas doctrinas, movimientos políticos e ideologías dominantes de una época histórica determinada para su conformación. Es decir, no sólo son aspectos técnicos, sino también sociopolíticos.

Por mucho tiempo la lente de reforma de Estado sirvió para explicar los procesos de reforma que se llevaron a cabo después de la Segunda Guerra Mundial, con el paso de los años se presentaron nuevas problemáticas mucho más complejas a las que los gobiernos tenían que hacer frente con soluciones integrales, para ello, fueron surgiendo nuevas distinciones analíticas como la reforma administrativa, política o económica, las cuales se distinguen, como se muestra a continuación, por los objetivos que persiguen:

Tabla 1. Tipos comunes de reforma

Reforma Administrativa	Reforma Política	Reforma Económica
Busca incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado, ya sean coyunturales o, consustanciales a su propia existencia (Carrillo, 1980).	En ella se sustituye, rediseña o transforma el conjunto de reglas e instituciones que definen la estructura y organización de los poderes públicos y las relaciones de éstos con la sociedad a la que gobiernan (Casar, 2007).	Modifica parcial o total, de forma radical o evolutiva, las reglas e instituciones que hacen posible las transacciones económicas en un país y, así mismo, posibilita los intercambios con otros.

Fuente: Elaboración propia con base en Carrillo (1980) y Casar (2007).

Como se puede observar en la tabla anterior, mientras algunos procesos de reforma van enfocados a la transformación de las instituciones políticas que conforman al Estado; otros hacia las instituciones económicas y sus transacciones; los procesos de reforma administrativa se diferencian por buscar que el aparato administrativo gubernamental sea más eficaz y eficiente para que se logren cumplir los objetivos que se hayan planteado desde las máximas instancias del Estado.

Autores como Echebarria (2000), hacen hincapié en lo importante que es reconocer las diferencias en cada proceso de reforma, pues de lo contrario se produciría la ilusión de poder prescindir de las lecciones del pasado, para terminar reproduciendo viejos e ineficaces esquemas de trabajo; ya que, aunque la mayoría de las intervenciones que se producen bajo las atractivas etiquetas de la reforma de Estado, como la gobernabilidad o el desarrollo institucional, en su objeto, pueden y deben ser estudiadas como reformas administrativas.

En suma, si los procesos de reforma buscan aplicar modificaciones sobre algún aspecto para que este mejore, son las reformas administrativas las que deben encabezar las transformaciones hacia un buen gobierno. Como lo expone Ignacio Pichardo (2004), uno de los contenidos que debe necesariamente aparecer a la cabeza de cualquier proceso de reforma son las medidas que permiten lograr un buen gobierno; es decir, un gobierno eficiente y responsable, o

lo que es equivalente: un gobierno que garantice la gobernabilidad en sentido amplio. La manera más usual de conseguir un buen gobierno es mediante la reforma administrativa o, en otras palabras, la modernización del aparato público.

1.2 Reforma Administrativa

Hablar de reforma, reinvención, renovación, modernización o transformación del gobierno y el aparato administrativo, fue una discusión que se volvió tan popular en los discursos políticos como en las realidades administrativas (Dussauge, 2009), que de alguna manera comenzó a prestarse más atención a la reforma de Estado, dejando en un segundo plano a las reformas administrativas, pues se veían como un cambio consecutivo de la implementación de las reformas de Estado.

Si bien no todos los autores tenían la misma opinión, pocos fueron los que observaron que las reformas administrativas advertían ser “un proceso lento y de mayor complejidad” (Kliksberg, 1989: 84). Para entender su importancia, hay que remitirse al lugar que tiene la administración pública en el Estado, ya que “en el pensamiento político contemporáneo los temas administrativos no son extraños ni insólitos, sino más bien de estudio frecuente y en algunos casos hasta cotidiano” (Guerrero, 2010: 66), dejando atrás la falsa dicotomía entre política y administración, tan fuertemente impulsada a principios del siglo XX.

La administración en las organizaciones ha tenido una presencia importante desde que éstas nacen, siguiendo las ideas de Robert Michels (en Guerrero, 2010) a medida que una organización se desarrolla, no sólo se hacen más difíciles y complicadas las tareas de la administración, sino que también las obligaciones aumentan y se especializan, por lo cual, requieren de la existencia de una administración que gestione sus asuntos comunes, es más, resulta inevitable que tengan una.

Administrar, se puede entender como la capacidad de coordinar muchas y, frecuentemente conflictivas energías sociales en un sólo organismo, de modo que

puedan operar como unidad (Guerrero, 2010), por lo que, ante la serie de cambios que buscaban implementar los gobiernos, tanto a mediados y finales del siglo XX, como en la primera década del XXI a través de reformas, uno de los retos y necesidades más grandes era contar con una administración pública de alta calidad.

Esta administración pública debía diferenciarse al buscar ir más allá de las diversas políticas diseñadas para hacer más eficientes, responsables y honestas a las burocracias y, aunque no se concretó un análisis acerca de cómo lograrlo, ya que, la discusión iba encaminada hacia la reforma del Estado, tuvo como resultado la disminución en la apreciación y evaluación de política de reforma administrativa (Ross, 2001).

Por consiguiente, si la administración pública tiene un papel fundamental en el desarrollo de las organizaciones, por su capacidad operativa para materializar el diseño de los planes estratégicos del gobierno y el resultado de ello modifica la relación del gobierno con la sociedad, las transformaciones administrativas no pueden ignorarse.

Una reforma administrativa, puede diferenciarse de otras por su campo de acción, para Luis Aguilar (2006), una reforma administrativa es el cambio de normas, estructuras organizacionales y patrones directivos y operativos del gobierno que, por sus propósitos, modos o resultados se orienta hacia formas post burocráticas de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública.

En palabras de Alejandro Carrillo (1980), se conciben como un proceso permanente que persigue incrementar la eficacia y la eficiencia del aparato administrativo gubernamental en la consecución de todos los objetivos del Estado, tanto de aquellos considerados como coyunturales, como de los que son consustanciales a su propia existencia; lo mismo en los aspectos que se refieren a cada una de las instituciones públicas, como a los de la Administración Pública en su conjunto. Este proceso debe ser necesariamente deliberado por parte de las altas autoridades gubernamentales y, si ha de tener éxito, debe contar además

con la plena participación de todos los servidores públicos de los diversos niveles que componen la administración pública.

Lo anterior ilustra la importancia de los procesos de reforma administrativa para los gobiernos y las organizaciones en general, pero, no por ello dejan de enfrentarse a complejas realidades con actores que continuamente las están cuestionando. Es así, que los procesos de reforma administrativa deben contar con apoyo político, así como con una estrategia de implementación que le permita vencer las resistencias que le pueden imponer los intereses formales e informales que habrán de afectarse inevitablemente.

Se trata de entender las reformas administrativas como interacciones de poder, para crear acuerdos en común, en las que participan tanto políticos, servidores públicos, medios de comunicación masiva, académicos, legisladores, y los mismos ciudadanos (Carrillo 1980; Pardo, 2014).

En la visión de Martínez Cabañas (1966), la reforma administrativa debe partir de un estudio cuidadoso y lo más complejo posible de la realidad existente, que contenga la investigación de las causas que hayan originado la obsoleta o defectuosa organización, o como a veces sucede, la ausencia total de organización, es decir el caos. Siguiendo las ideas de este mismo autor, la reforma administrativa:

“[...] no es una serie de acciones y decisiones incongruentes tomadas al azar, debe ser una concatenación de pasos programadas que obedezcan a un plan, no importa que el plan en su totalidad se lleve muchos años de realizar. Es indispensable tener una concepción de conjunto, que abarque dentro de su radio de acción todas las partes que constituyen la organización, para saber cuál sería el efecto que se produciría en cada una de ellas, no importando si sólo alguna o algunas experimentan modificaciones debido a la reforma que se pretende implementar” (1966: 821).

En la opinión de Jose Juan Sánchez (1997), la reforma administrativa no es un simple cambio de modificación en la estructura orgánica que se ejecuta a su vez, sino que es un proceso de cambios permanentes que se proyectan en el tiempo, en función de las distintas etapas que abarca una estrategia de desarrollo a largo

plazo. Su proceso podría iniciarse en forma de decreto, pero su objetivo final no se cumple de esa forma, sino a través de un proceso de cambios que lleva a una transformación en el proceso social y económico, modifica las relaciones sociales y el comportamiento de los organismos, el personal y los dirigentes.

A manera de resumen, se puede decir que la reforma administrativa es una herramienta de cambio, que nace del consenso entre diferentes actores, desde las instancias de gobierno o no, buscando la eficacia y eficiencia del aparato administrativo de gobierno, para así, lograr los objetivos que se dictan desde el plan de gobierno.

Una reforma administrativa no es un puñado de cambios legales en el aparato gubernamental, sino que son resultado del análisis en un momento de transformación, a través de la interacción de distintas fuerzas, individuales u organizadas, para lograr los objetivos del diseño organizacional del gobierno.

Entre las reformas administrativas pueden existir tipologías, las más representativas se muestran a continuación:

Tabla 2. Tipologías de Reforma Administrativa

<p>Macro Reformas: Son comunes a partes completas del sector público o a éste en su conjunto, de tal manera que influyen significativamente en los procesos y procedimientos administrativos. Requieren de un mayor consenso y de una adecuada planeación de actividades para que éstas puedan implementarse. Por ello, implican cambios sustantivos en la manera de efectuar las labores administrativas públicas.</p>	<p>Micro Reformas: Son aquellas que se desarrollan en el interior de las distintas instituciones públicas, tienen un carácter limitado y específico para mejorar determinados procesos administrativos de la organización estatal.</p>
<p>Reformas Democráticas: Buscan un total consenso de opiniones, gustos e intereses. Carecen de directrices previas de coordinación, y en las cuales se pretenden sumar toda la gama de ideas y metodologías posibles sobre la reforma a efectuar, como</p>	<p>Reformas Autocráticas: reformas de gabinete, concebidas por una sola persona o un pequeño grupo de técnicos o especialistas, que generalmente se formalizan en una ley o reglamento en el cual se ordena, obligatoriamente, el cumplimiento detallado de</p>

<p>si de la simple acumulación de opiniones e intereses pudiese establecerse un programa coherente.</p>	<p>los proyectos concebido por el grupo de técnicos, sin contar con la opinión, ni el debido consenso del resto de los administradores públicos, o de la sociedad. Por lo general este estilo de reforma se plantea cuando un nuevo gobierno asume la administración de un país y, al tratar de ofrecer recetas y soluciones prontas para el electorado nacional, cae en la elaboración precipitada de normas jurídicas que llegan al extremo de establecer un grado inconveniente de detalle, intentando regular hasta el último trámite administrativo del programa de reforma.</p>
<p>Reformas que enfatizan cambios en las estructuras administrativas del sector público: Consiste en cambiar el organigrama de la administración pública creando nuevos ministerios, fusionando o suprimiendo otros, cambiando dependencias. Este enfoque ha demostrado ser insuficiente, ya que carece de continuidad y se transforma en una mera racionalización formal.</p>	<p>Reformas Administrativas con criterios economicistas: Consiste en introducir cambios administrativos para reducir el gasto público, eliminando ministerios, direcciones generales o empresas públicas. Cuando la economía no funciona se reduce el personal, el gasto en materiales, la compra de equipos y se disminuyen las inversiones. Estas reformas se inspiran en el principio de austeridad y conducen por lo general a la paralización de la administración pública.</p>
<p>Reformas Estructurales: Recaen en aspectos de organización y funcionamiento de la Administración Pública.</p>	<p>Reformas Conductuales: Buscan mejoras en el comportamiento de las personas que la integran.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Sánchez (1997).

La tabla de tipologías de las reformas administrativas presenta algunos de los rubros a las que pueden ser dirigidas como el grado de especialidad técnica o, el tamaño del aparato burocrático. Ya sea que se dirijan al régimen de gobierno, el tamaño, la estructura o al personal, las tipologías de las reformas administrativas han ayudado a arrojar luz sobre la compleja diversidad que traen consigo mismas, en la que, a pesar de pertenecer a un mismo momento de cambio, hay especificidades en cada una que guían su acción y, por tanto, su estudio.

Otro de los aspectos que se ha discutido desde finales del siglo XX, es la importación de modelos organizacionales, los cuales pueden transformar las tecnologías administrativas, los conceptos de organización o algunos procedimientos. Cuando éstos tienen resultados positivos bajo el contexto que los produce, se han importado a otras realidades nacionales con la creencia de que serán igual de exitosos.

Dicha idea prevaleció al grado de que se trasladaban los modelos casi de manera mecánica (Arellano y Cabrero 2003), lo cual significaba copiar el diseño, o incluir ligeras modificaciones, sin tomar en cuenta elementos socioculturales bajo los cuales se produjeron y, muchos menos, los elementos de las nuevas realidades a las que serían aplicados.

En ese sentido Schick (2004: 20) menciona que es común encontrar “imitación y poca innovación en la medida en que los países convierten las buenas ideas aplicadas en otros lugares en ejercicios mecánicos. En el camino hacia el rendimiento, cada país debe ser consciente de dónde se encuentra; de otro modo, no podrá encontrar la tierra prometida del rendimiento”.

Lo anterior implicaría preguntarse ¿hasta qué punto hablar de originalidad es importante en una reforma? La forma de construir conocimiento a lo largo de la historia de la humanidad ha sido un proceso de método y prueba, aditivo y en constante contacto. A partir de la globalización, las barreras entre países se fueron diluyendo, haciendo cada vez más sencillo que investigadores compartieran el avance de sus trabajos, pudieran discutir acerca de lo que se hacía en distintos lugares del mundo y así, tratar de contribuir en la discusión sobre un mismo fenómeno.

Siguiendo lo anterior, hoy en día es sumamente accesible enterarse de las medidas que han adoptado otros países sobre una problemática en común y, de ser el caso, al comenzar a ver resultados positivos, puede que otro país que no ha logrado atender el mismo problema de manera satisfactoria, opte por importar los modelos de reformas.

Retomando la crítica de autores como Arellano y Cabrero (2003) o Schick (2004), si bien el conocimiento se construye a partir de diferentes experiencias, es

necesario realizar un diagnóstico integral de las organizaciones y la sociedad en su dimensión tanto política, como económica y cultural, antes de adoptar un nuevo modelo de reforma.

Para efectuar tal diagnóstico, se debe traer a cuenta la aportación de Gildardo Campero (1982) al señalar que las reformas administrativas son una actividad programada que se sustenta en la voluntad y apoyo político, además de estar estrechamente vinculadas con la planificación y la programación económica y social. Es decir, las reformas administrativas son procesos en los que usualmente la parte técnica es la más visible por su valor instrumental, sin embargo, la parte política tiene presencia aún antes de su aprobación y en algunos casos durante su aplicación.

En razón de lo anterior, muchos de los gobiernos alrededor del mundo constituidos con un poder Legislativo facultan a éste para que sea el espacio de deliberación acerca de los grandes proyectos de reforma que impactan en la vida pública, para ello, habrán de ser presentados para su discusión.

Lo anterior adquiere gran importancia ya que sitúa al proceso político como uno de los factores más importantes para la formulación de políticas, en él intervienen distintos actores como la propia legislatura en un proceso continuo de debate y mutua persuasión, que inicia con la expresión de preocupaciones generales y termina en decisiones concretas (Majone, 1997).

Para ello habría que considerar algunas características que permiten que el debate llegue a tal tipo de resoluciones, el trabajo de Giandomenico Majone (1997) enfatiza que la discusión pública moviliza el conocimiento, y en el proceso de diseño de políticas, cada uno de los participantes se siente alentado para ajustar su visión de la realidad, e incluso para cambiar sus valores, como resultado del proceso de persuasión recíproca, en donde las decisiones siempre deben justificarse.

El autor deja en claro que hoy en día se le puede considerar a la retórica como algo deshonesto, propagandístico o como manipulación de la opinión pública, pero en el debate libre, la persuasión es un intercambio bilateral, un método de aprendizaje mutuo mediante el discurso.

Es por ello que el espacio que le es consustancial a los congresos o parlamentos alrededor del mundo es tan apreciado para la discusión de las grandes reformas para la vida pública, no sólo por la infraestructura, sino por el proceso de adaptación y refinamiento a lo largo de los años, que han llevado a cabo para configurar las reglas del procedimiento del debate público.

En otras palabras, sólo puede aprovecharse el potencial de la discusión pública con el auxilio de reglas y procedimientos apropiados, de lo contrario el debate sin regulación conduce con facilidad a la discusión interminable e incluso a la violencia, a fin de evitar o reducir estos peligros, en todos los regímenes democráticos modernos se ha institucionalizado cuidadosamente la deliberación pública con refinados códigos procesales, asegurando la exposición de un gran número de opiniones sin obstruir el arribo a una conclusión. (Majone, 1997).

Tanto el espacio como la propia naturaleza de las organizaciones en las que recae el poder legislativo de las distintas naciones a lo largo del mundo, son características esenciales para llevar a cabo la deliberación de los asuntos públicos que obtienen como resultado múltiples reformas en distintas áreas del quehacer gubernamental, sin embargo, hay otros elementos que deben tomarse en consideración, los cuales se exponen a continuación.

1.3 El papel del Congreso en las reformas administrativas

El congreso o parlamento de una nación es la organización donde suelen representarse las funciones del poder Legislativo de un Estado, de acuerdo con su constitución. Se ha considerado único por su naturaleza organizacional (Polsby, 1976), así como por los efectos en la vida pública a partir de sus decisiones.

Para entender la importancia del papel del congreso en las reformas administrativas, habría que hablar, en un primer momento, acerca de qué es esta organización. El congreso puede ser considerado como la única organización del Estado que representa a la totalidad de la nación, pues en él se congregan y

reúnen la pluralidad de intereses e ideas que en cada momento histórico existen y se manifiestan en la propia sociedad (Kelsen en Mora-Donatto, 2006).

Es decir, el congreso es una organización donde se deliberan los asuntos públicos; dada su naturaleza de representación popular, que le aporta legitimidad.⁴ En esta organización se puede encontrar una gran diversidad de opiniones sobre un mismo asunto, pero se distingue de otras por ser un espacio donde se logran conciliar los intereses, se crean consensos y acuerdos, en la conformación y reforma de leyes y programas gubernamentales, así como de su presupuesto.

Si bien a lo largo del mundo los congresos se han diferenciado en nombre⁵ o número de integrantes⁶, se les pueden atribuir al menos tres características en común:

- a. Son un órgano colegiado en que se integran los representantes de las diversas fuerzas políticas y en donde se intentan conciliar las distintas corrientes de intereses y opiniones o, por lo menos, deben ser debatidas y estudiadas desde la diversidad de posiciones que las presentan, de tal forma, que se llegue a soluciones comunes.

⁴ Para Khemvirg Puente (2014), La técnica de la representación política implementa ciertos mecanismos de dominación y relaciones equilibradas de poder que permiten al representante hablar “a nombre de” quiénes están representados y, en consecuencia, sus actos gozan de legitimidad, no sólo por ajustarse al marco normativo o la tradición histórica, sino porque, en el proceso decisorio, están virtualmente involucrados todos los afectados por las decisiones políticas.

[...] La representación política puede ser vista tanto como un modelo de organización de las relaciones políticas que mantienen los gobernantes con gobernados para otorgar legitimidad a las decisiones que se toman en los espacios de autoridad - tradicionalmente en el Parlamento - donde se deberían expresar las distintas ideologías u opiniones de una comunidad específica, incluidas las minorías.

El proceso representativo cuenta con cuatro elementos que deben desagregarse para poder abarcar los alcances del fenómeno: 1) el representante, es decir, algún actor que está representando, sea individuo o ente colectivo; 2) un actor que está siendo representado, igualmente puede ser un individuo, los votantes o el cliente; 3) lo que está siendo representado, es decir, lo sustantivo de la representación que puede ser opiniones, intereses o valores; y 4) un conjunto de circunstancias donde la actividad de la representación se lleva a cabo, es decir, un contexto político.

⁵ Por ejemplo, Parlamento en Inglaterra, Congreso en Estados Unidos, Asamblea Federal en Suiza; Cortes en España; Dieta Imperial en Japón; Congreso de la Unión en México.

⁶ Por ejemplo, en La Cámara de Diputados en el caso de Inglaterra con 650 en la House of Commons; en las Cortes Españolas con 350 en el Congreso de los diputados; en Estados Unidos con 435 en la House of Representatives; en Italia con 630 en la Camera dei Deputati; en Francia con 577 en la Assemblée Nationale; en el Parlamento Canadiense con 295 en la House of Commons; en Alemania con 662 en Bundestag.

- b. Son un lugar donde encuentran cabida las expresiones más diversas de partidos o movimientos políticos incluyendo, necesariamente, a los minoritarios.
- c. Son la organización operativa de enlace entre el Estado y la sociedad, dada la vinculación existente entre ésta y los representantes populares, cuya actividad debe proyectarse en la sociedad a efecto de que en ella se forme una opinión de sus representantes y de las opciones políticas que sustentan (González y Sierra, 2006).

En un segundo momento, habría que señalar que, así como se diferencian en nombre, o número, también pueden diferenciarse por el número de cámaras que van a integrar el órgano Legislativo, es decir, si son unicamerales o bicamerales.

En ese sentido habría que aclarar que el bicameralismo⁷ puede definirse como “el sistema que, en la organización política de un país, atribuye a dos cámaras la potestad de dictar leyes; contrariamente a lo que acontece en el sistema unicameral, en que esa facultad corresponde a una sola cámara” (Berlín, 1993: 198).

Actualmente, la mayoría de los países sigue el modelo bicameral, pues según Jorge Xifra, uno de los factores que ha determinado seguir con el bicameralismo es que “la doble discusión de los asuntos en general, que se lleva a cabo en donde existen dos cámaras, es útil para evitar la aprobación de leyes y dictámenes hechos en forma precipitada” (en Berlín, 1993: 199).

Tradicionalmente se ha visto al congreso como el lugar por excelencia para la discusión y aprobación de las leyes, aunque, no es su única función. Desde hace años, hacer leyes, supervisar la administración, representar e informar a la gente o, la asignación del presupuesto (Galloway, 1955; Harris, 1972), por nombrar algunas de sus funciones, son actividades que se han reconocido dentro del poder Legislativo, con casi la misma popularidad que la discusión y aprobación de leyes, decretos o programas.

⁷ Esta distinción se remonta al siglo XIV en Inglaterra, donde el parlamento británico fue dividido en dos asambleas, atendiendo a la estratificación social; por un lado, la Cámara de los Lores o la Cámara Alta, asumió la representación de la aristocracia y la nobleza; mientras que la Cámara de los Comunes o Cámara Baja, fue la encargada de representar a la burguesía.

Para llevar a cabo dichas funciones, la forma de organización legislativa dentro de los congresos puede variar, sin embargo, se ha reconocido el valor de las Comisiones y los Grupos Parlamentarios.

Las primeras, se encargan del estudio detallado de la multiplicidad de temas en que los miembros del congreso tienen que intervenir, las cuales requieren del apoyo de expertos en las distintas materias. No todas las Comisiones Parlamentarias son iguales, se distinguen porque les son encomendadas obligaciones, intereses y atribuciones diferentes que corresponden a cada una de ellas. Tienen como elemento en común el haber sido creadas por el pleno de los congresistas (Berlín, 1993).

Entre los diversos tipos de Comisiones se encuentran las permanentes, las cuales se establecen por reglamento, tienen una duración ilimitada y, son integradas en cada legislatura según formas previstas en las normas de cada cuerpo legislativo. Su finalidad es el estudio de los asuntos propios de la naturaleza de cada comisión y su actividad es fundamental para el conocimiento detallado de aquellos temas que posteriormente deberá conocer en el pleno. Para el mejor cumplimiento de sus tareas deben contar con la ayuda de equipos de expertos en las materias que les son asignadas en cada comisión (Berlín, 1993).

Por otro lado, están las comisiones especiales o transitorias, las cuales están integradas para debatir sobre asuntos específicos determinados por el pleno de las Cámaras, los que son analizados, dictaminados y sometidos al conocimiento mismo, para su modificación, aprobación o rechazo; una vez que se ha dictaminado acerca del tema en cuestión, la comisión nombrada para conocer de él pierde su razón de ser y deja de existir (Berlín, 1993).

En lo que se refiere a los Grupos Parlamentarios, son agrupaciones entre los miembros electos del congreso por su afinación ideológica, lo que en mayor o menor medida permite situarlos en las discusiones en el pleno.

Se piensa que, de una forma u otra, los grupos parlamentarios hacen posible que los parlamentos funcionen mejor, pues al agruparse, pueden integrar frentes comunes al momento de los debates para apoyar u oponerse a una iniciativa; esta unión ha hecho posible que existan acuerdos previos entre los grupos

parlamentarios para asumir acciones comunes en favor o contra algo; en síntesis, favorecen la cohesión partidista (Berlín, 1993).

Dentro de esta división ideológica en el congreso, puede encontrarse la oposición, la cual, en palabras de Oreste Massari (1997) es la actividad dirigida a controlar lo propuesto por el Gobierno, condicionando e influenciando su rumbo, sobre la base de una diferente orientación programática y en vista de una futura sustitución del conjunto del gobierno (oposición - función), desarrollada por los grupos parlamentarios minoritarios extremos a la mayoría gubernamental.

Su intervención es importante, en cuanto a la discusión para la construcción de acuerdos, ya que, aunque la decisión final esté en manos de la mayoría, la minoría tiene garantizado jurídicamente su derecho al debate, a la crítica y a dejar constancia de sus posiciones y divergencias (González y Sierra, 2006), las cuales, pueden hacer ver algún elemento que no se contemplaba con anterioridad.

Uno de los elementos más importantes para llevar a cabo las tareas y la razón misma de ser del congreso es la discusión en el pleno, éste, principalmente, se ha visto como el foro donde los representantes de las comunidades discuten, confrontan y luchan por incorporar los fundamentos ideológicos e intereses representados a un proyecto nacional (Berlín, 1993).

Es en el congreso, donde se delibera para llegar a acuerdos entre las diferentes posturas ideológicas en aras del beneficio colectivo. El deliberar, según la RAE (2019) es reflexionar antes de tomar una decisión, considerando detenidamente los pros y contras, o los motivos por los que se toma y; en el congreso, el deliberar está presente tanto en el pleno, como en el trabajo que se realiza al interior de las comisiones parlamentarias.

Es importante reconocer que las personas que se encuentran dentro de la organización del congreso, son legisladores que asumen numerosas tareas en tanto ser representantes de algo o alguien, y una de sus responsabilidades es la de legislar, pero no necesariamente suele ser la más importante en su agenda de prioridades. Los temas prioritarios de un legislador están relacionados indiscutiblemente con sus intereses políticos, personales y profesionales, y no

necesariamente a los intereses del electorado o de la sociedad en general (Puente, 2014: 57).

Aunado a lo anterior, en el proceso de toma de decisiones en el congreso, las interpelaciones también tienen lugar. Éstas se refieren a las diferentes posturas que tienen los legisladores en torno a los grandes temas de discusión en el país, así como de los fenómenos coyunturales del día a día, los cuales pueden modificar la opinión, comentarios, participación, votación o el incentivar el surgimiento de preguntas, debilitando o fortaleciendo argumentos que buscan sacar adelante un proceso de reforma que se este discutiendo.

La interpelación entre los miembros del congreso no está contemplada dentro del orden del día, ya que no suelen versar sobre las propuestas de ley, sino acerca de asuntos de interés nacional y, van dirigidas a los miembros del gabinete (Berlín, 1993). Es decir, son de naturaleza coyuntural, ya que responden a los estímulos del entorno y, pueden modificar la discusión que se esté llevando a cabo dentro del congreso.

En suma, como se ha mostrado anteriormente, es en el congreso donde se llevan a cabo discusiones de diversa índole sobre los asuntos públicos, así como los procesos de reforma administrativa. En la academia se han producido diversos textos sobre las reformas administrativas, así como del poder legislativo, diseño institucional o la organización del congreso en específico, pero han sido reducidos los trabajos que estudien el papel del congreso en las reformas administrativas, a pesar de que, en la realidad, uno y otro tengan una conexión entre sí.

1.3.1 Reforma administrativa y el Congreso

La legislación se ve como un proceso dinámico y continuo en el que participan muchas personas como los electores, grupos de interés, funcionarios, el presidente, legisladores o administradores (Galloway, 1955). Es por ello por lo que al llevar a cabo un ejercicio de análisis para identificar los matices teóricos en los cuales pueden estar respaldadas las diferentes opiniones, en las que se basan las

votaciones, para entender la lógica del gobierno a través de la cual se implementan reformas que tendrán como resultado planes y programas de gobierno, no se vuelve una tarea sencilla de realizar.

El trabajo de deliberación que se lleva a cabo en el congreso marca el rumbo que tomará un país, teniendo impacto no sólo en la parte económica de la sociedad en general, sino también en su relación con las organizaciones gubernamentales, ya que se evalúa constantemente qué tan bien lo está haciendo el gobierno en turno.

Es importante ver los procesos de reforma administrativa como momentos de cambio que buscan hacer más eficiente y eficaz al aparato burocrático, pero también como transformaciones que tienen una parte política importante, ya que sin ella jamás habrían podido materializarse.

Como lo expone Guillermo Cejudo (2005), habría que considerar tanto los argumentos técnicos como los intereses políticos en el proceso de aprobación de las reformas administrativas, tanto de los actores que la promueven en el congreso, como de quienes se resisten. El autor menciona que, al reformar el sector público, se tiene como resultado una alteración en las relaciones de poder entre los actores políticos y, en consecuencia, estos actores seguirán sus propios intereses al momento de decidir si impulsan o frenan alguna reforma.

En otras palabras, los procesos de reforma administrativa no se producen en el vacío, tampoco se limitan a la presentación de argumentos técnicos que pueda incentivar la participación a favor o en contra de los mismos, sino que la articulación de las intervenciones en el pleno de las cámaras del congreso pueden referir a distintos aspectos que quedan fuera del lenguaje especializado.

Para dar cuenta de lo anterior, se presenta la siguiente tipología de discursos en el congreso:

Tabla 3. Tipología de discursos en el congreso

Técnico jurídico	Técnico no jurídico	Coloquial
Está constituido por lenguaje especializado propio de la disciplina del Derecho.	Se integra por un lenguaje que pertenece a otras ciencias y actividades especializadas, diferentes al Derecho.	Es característico por la manera de hablar del legislador que lo está expresando. A su vez, en éste se pueden encontrar otros discursos como el ético o ideológico.

Fuente: Elaboración propia con base en López (2002).

En la tabla anterior se puede apreciar que los discursos que se presentan en el congreso, formados por una serie de argumentos, se pueden diferenciar de acuerdo con la forma en que se expresan las ideas o los elementos técnicos - especializados, aunque deja ver que no son la única estructura que se presenta.

Es decir, los discursos coloquiales, aquellos que contienen argumentos que dejan el lenguaje especializado para entrar en el campo de la retórica⁸ o de lo común, son también parte del debate público y pueden tener un peso significativo durante la deliberación que se da en la organización.

Algunas voces como la de Francisco Berlín (1993: 361), aseguran que dentro de los regímenes pluripartidistas el procedimiento de elección popular hace que el debate cobre mayor significación, porque es precisamente en las discusiones donde se muestran los diversos criterios que imperan en la sociedad; la diversificación de opiniones, no siempre tienen que ser resultado de discrepancias e interpelaciones, o de la creación de alianzas políticas entre los miembros del congreso, sino que pueden dirigir el rumbo hacia la construcción de soluciones integrales, pues se toman diferentes puntos de opinión para buscar que sean más efectivas.

Por tanto, hay una gran variedad en los discursos que presentan, en forma y fondo, como en las personas que se encargan de expresarlos en la organización,

⁸ El arte de decir bien, de embellecer la expresión de los conceptos, de dar al lenguaje escrito o hablado eficacia bastante para deleitar, persuadir o conmover (Sempé Minvielle en López, 2002: 173).

en tanto son sujetos diversos y con intereses propios. Durante el proceso de deliberación, los procesos de reforma administrativa encuentran su nacimiento en la resolución a la que llega el congreso, lo cual, se ha evidenciado no ser un proceso sencillo, más aún, durante momentos de coyuntura en la vida política de una sociedad, los cuales pueden representar un puente de rediseño en las organizaciones sobre la manera en que se han manejado los asuntos públicos.

En el siguiente capítulo se abordan distintas reformas administrativas que han tenido gran impacto en la sociedad mexicana a lo largo de su historia como nación independiente, que llevan a reflexionar el papel del poder Legislativo durante un periodo de retos sin precedentes, pero que en los resultados de su trabajo, tuvieron lugar las grandes transformaciones de la Administración Pública Federal en el país.

Capítulo 2. Reformas de la Administración Pública Federal en México, 1950 - 2018

En este capítulo se encuentran las reformas administrativas más significativas de la Administración Pública Federal en México, de la segunda mitad del siglo XX hasta julio del 2018. Es un recorrido que enfatiza las transformaciones derivadas del rediseño en diversas organizaciones gubernamentales, las cuales, por la importancia en diversos espacios de la vida pública, se discutieron para su aprobación en el Congreso de la Unión, además de resaltar las coincidencias con distintos modelos teóricos de los cuales pudieron derivar dichas transformaciones.

2.1 Reforma Administrativa en México

El papel de la administración pública ha sido una discusión que una y otra vez se encontró en el centro del debate académico, al final, entre diferentes posturas, puede decirse que la administración pública “es la parte más obvia del gobierno, es gobierno en acción, lo operativo, lo más visible del gobierno y, desde luego, es tan antigua como el Estado mismo” (Wilson, 1887: 74).

En el caso del Estado mexicano los estudios sobre administración pública, desde el siglo XIX hasta el momento, han revelado una preocupación sobre cómo lograr que el aparato administrativo logre cumplir los objetivos que se plantean desde el gobierno para satisfacer las demandas de la sociedad, las cuales, no han permanecido estáticas, sino en constante movimiento, debido a la complejidad que refleja la realidad en la que se encuentran.

Como se expuso en el capítulo anterior, tanto el contexto nacional como internacional, son factores que cuentan con gran importancia en el tema de la reforma administrativa, debido, por un lado, a los desafíos que traía consigo la globalización, así como los cambios en el régimen político, apegados a un modelo democrático. Uno y otro, frente al hecho de tener que desempeñar la labor pública con la constante escasez de los recursos públicos.

Es un hecho que el desarrollo de una parte de la literatura sobre reforma administrativa ha estado fuertemente vinculada a la evolución histórica del país. Los cambios administrativos de los distintos gobiernos y sus distintas agendas y proyectos han contribuido al desarrollo de temas, aunque de manera desigual (Pardo y Cejudo, 2016: 39). Además, en el caso mexicano es importante considerar que, al término del movimiento revolucionario del siglo pasado se promulgó una nueva Constitución en el año 1917, que ha permanecido vigente, así como la instauración de un sistema político presidencialista. Ambos son fenómenos que han prevalecido en la vida pública del país y, de una forma u otra, han influido en el rumbo en que los gobiernos diseñan planes y programas para dirigir la nación.

Los cambios en el aparato administrativo mexicano durante las primeras décadas del siglo XX, se mantuvieron sin grandes cambios, autores como José Juan Sánchez (2004), lo explican tanto por la estabilidad del sistema político como por los beneficios que resultaron del llamado desarrollo estabilizador, los cuales permitieron la ampliación de funciones estatales, como lo fueron la creación de un mayor número de secretarías y departamentos de Estado, así como un considerable número de paraestatales que tendrían por objetivo fortalecer la empresa pública.

A pesar de que los cambios en la Administración Pública Federal no eran polémicos como en su momento lo fueron reformas políticas o económicas en las primeras décadas del siglo XX, hay algunos ejemplos de reformas administrativas que comenzaban a ejecutarse en aquella época, como lo fue la creación del Departamento de Contraloría (1917); el Departamento de Presupuesto de la Federación (1928); la Comisión de Eficiencia (1927); la Comisión intersecretarial (1943); la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (1947), así como la publicación de la Ley de Secretarías de Estado en 1917, que cambió en 1934 por la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Ejecutivo Federal (Sánchez, 2004).

Estas modificaciones al aparato administrativo gubernamental daban indicios sobre la preocupación que existía por hacer los recursos más eficientes,

contar con dependencias que se hicieran cargo de la organización y control de los recursos, así como el esbozo de establecer mecanismos de comunicación entre las distintas dependencias en el aparato administrativo gubernamental (Sánchez, 2004).

Las preocupaciones de aquellos años hicieron que se tomaran medidas en los procesos de reforma administrativa que eran coincidentes en diversos aspectos con lo que actualmente se ha nombrado desde la academia como el modelo tradicional de la administración pública, el cual se ha caracterizado por contar con una estructura de mando jerarquizada, centralista, racional, especializada y con procedimientos estandarizados que algunas décadas más adelante comenzarían a mostrar señales de desgaste.

Ante los nuevos retos, es necesario enfatizar que los procesos de reforma administrativa no son espontáneos, sino que responden a un legado histórico y se ponen en marcha bajo presupuestos dentro de un sistema político en el que también se enfrentan presiones de distinto orden y participan distintos actores (Pardo y Cejudo, 2016: 524), es decir, implementar una reforma administrativa no es sólo una cuestión técnica que busca atender a las preocupaciones de los gobiernos por satisfacer demandas sociales, sino que se desenvuelve bajo particularidades que son de naturaleza política, debido a las relaciones de poder que pueden verse alteradas.

Sobre esa línea, algunos académicos (Sánchez, 2004) han hecho un esfuerzo por señalar que las reformas administrativas pueden verse como oportunidades políticas, las cuales implican costos políticos al enfrentar diversos obstáculos y resistencias, no sólo del propio sistema administrativo sujeto a modificación, sino también de las fuentes de poder que están interesadas en mantener las estructuras de poder sujetas a modificar.

El elemento político también se ha estudiado por personas que han fungido como funcionarios públicos, como ya lo expone Alejandro Carrillo (1975: 68), la administración no existe en el vacío, sino que forma parte de un sistema social global y refleja históricamente los valores de dicho sistema, no es un fin en sí misma, sino que debe considerarse un medio para alcanzar los fines que se

proponga una sociedad organizada. Por esta razón una reforma administrativa generalmente se encuentra relacionada con otras reformas de carácter social, económico y político. Como todo proceso de reforma, exige a su vez ser administrada y programada; esto implica contar con mecanismos institucionales adecuados de operación y apoyo, así como con una estrategia apropiada, para lo cual conviene contar con un modelo básico y con objetivos bien definidos.

En suma, bajo las especificidades del sistema político mexicano y su entorno, el gobierno se dio a la tarea de rediseñar el quehacer de sus administraciones. A la entrada de la segunda mitad del siglo XX, las reformas administrativas adquirirían un nuevo carácter que, en mayor o menor medida, respondía a los desafíos del exterior, así como a nuevas demandas de la sociedad.

Para México, las alteraciones que venían con el inicio de la época moderna comenzaron en 1958, cuando desaparece la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, para delegar sus funciones a la Secretaría de Presidencia.

Años después, en 1965 durante el gobierno de Díaz Ordaz, se da la orden desde la Secretaría de Presidencia para crear la Comisión de Administración Pública la cual tendría como objetivos:

- “1. Dictaminar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización 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.
 - c) Lograr mejor preparación del personal gubernamental, y
2. Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan” (Carrillo, 2016).

El trabajo que se desarrolló en la Comisión de Administración Pública marcó un hito en el diseño del aparato administrativo gubernamental, lo cual se vería reflejado años después cuando el presidente de la misma, José López Portillo, asumiría la presidencia de la República.

En 1967 se publica el Informe sobre las Reformas a la Administración Pública, de la cual, un año después, se crearía un Secretariado Técnico para profundizar en los resultados de dicho informe.

Los cambios en la Administración Pública Federal mexicana comenzaban a orientarse en otra dirección, pero sin dejar de lado el característico mando centralista y jerarquizado que buscaba atender a nuevas demandas sin precedente. En la década de los años setenta comienzan a aplicarse grandes cambios en el aparato administrativo, nuevos planes de gobierno que parecían tener una idea más clara de las transformaciones que podrían derivar de planear una reforma administrativa más sistemática, programática y consistente (Sánchez, 2004: 289).

En los años setenta se daría inicio a la modernización administrativa que sería parte importante del proyecto político de aquellos años, una que por fin dejaría el lugar subordinado que ocupaba en los sexenios pasados frente al desarrollo económico o la estabilidad política. La burocracia se convertiría en una importante herramienta de negociación política y de cambio; es en esta coyuntura cuando se identifica la etapa de grandes reformas administrativas en México (Pardo y Cejudo, 2016).

En aquella década, el gobierno mexicano estuvo bajo el mandato presidencial de Luis Echeverría Álvarez (1970 – 1976) y el de José López Portillo (1976 – 1982), abogados que dirigirían las administraciones que cimentaron los grandes cambios en el aparato administrativo gubernamental, a través de una serie de reformas administrativas.

Al inicio del sexenio de Luis Echeverría se promulgaron los acuerdos presidenciales que fijaron las bases del programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal. Esta disposición encomendó a los titulares de cada dependencia la creación de Comisiones Internas de Administración, auxiliadas por Unidades de Organización y Métodos y con la asesoría de Unidades de Programación, para así vincular las reformas aprobadas con los objetivos y metas de las dependencias, así como con la programación del sector público en su conjunto.

Más tarde la Secretaría de Presidencia creó la Dirección de Estudios Administrativos, sustituyendo a la Comisión de Administración Pública de 1965. La nueva dirección se encargó de la elaboración de las bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal (1971 – 1976), teniendo como base los diagnósticos e investigaciones elaborados hasta ese entonces, y comenzó a vincularse con los responsables operativos del resto de las dependencias para propiciar una adecuada comunicación que permitiera contar con un marco de referencia y con criterios comunes para desarrollar las reformas que habrían de llevarse a cabo (Sánchez, 2004: 318).

Al término de su sexenio, la Administración Pública Federal comenzaría a experimentar una nueva organización que buscaría la participación activa en todos los sectores de la misma, para lograr una mejor comunicación, coordinación y control sobre sus tareas para tratar de brindar los bienes y servicios de manera más eficiente a la población.

Si bien no lograron trascender muchos de los cambios planteados en el sexenio de Echeverría, con la llegada a la presidencia de López Portillo en 1976, se lograría marcar un antes y un después en la Administración Pública Federal, al constitucionalizarse la Ley Orgánica en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dicha ley sería la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la cual llegó a revolucionar el campo de tal manera, que hasta el día de hoy sigue vigente. Su flexibilidad ha permitido que se sigan realizando adecuaciones a la misma, según las prioridades de cada sexenio, sobre el quehacer de las organizaciones gubernamentales.

Múltiples pueden ser las razones por las cuales la LOAPF puede considerarse la reforma administrativa más importante de la segunda mitad del siglo XX en México, entre las razones valdría la pena mencionar, lo que en palabras de Alejandro Carrillo (2018) ha sido un hecho fortuito, que no se ha repetido y parece muy difícil de que vuelva a presentarse una persona que, durante más de una década de trabajo sobre el diagnóstico y rediseño de la

Administración Pública, once años después, sea también titular del poder ejecutivo.

En otras palabras, la figura que fungió el entonces presidente de la república fue vital para el desarrollo de aquella reforma administrativa. José López Portillo fue quién impulsó el proyecto de la LOAPF, de tal manera que en la exposición de motivos de la misma, ante la Cámara de Senadores, declaraba lo siguiente:

“El actual aparato administrativo facilitó el cumplimiento de un buen número de las metas de nuestra revolución, en las diversas etapas de su desarrollo e institucionalización. Sin embargo, no puede esperarse que una estructura orgánica, cuyo último ajuste de fondo fue realizado hace dieciocho años, siga teniendo la misma eficacia. [...] La nación reclama nuevamente la adecuación de su administración pública a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del país y del mundo [...].

El proyecto de reorganización que me permito proponer pretende convertir la compleja estructura burocrática que ha desarrollado la administración pública, en un instrumento con responsabilidades claras y precisas, que evite la duplicación de las funciones y que permita que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que demandan los habitantes del país [...].

Se incorpora, por primera vez en forma explícita, el propósito de programar las acciones del Estado, porque la escasez de recursos que impiden atender todo al mismo tiempo, requiere contar con prioridades y con un ritmo adecuado del gasto público, todo ello con la decisión de establecer el presupuesto por programas y la evaluación de resultados.

En el proyecto se propone que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades con responsabilidad sectorial. Se pretende con ello que se encarguen de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector de actividad, para lo cual estarán facultadas para coordinar los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo...” (INAP, 1987).

El fragmento que se presenta de la exposición de motivos de la LOAPF, deja ver tres elementos de suma importancia; el primero de ellos resalta el contexto y diagnóstico del cual partía la iniciativa de ley, donde el trabajo de ayer y las necesidades de 1976 habían superado la organización del gobierno, dejando en claro que las tareas que hasta entonces seguían dando resultados continuarían,

pero que era imprescindible reestructurar a la Administración Pública Federal para que pudiera garantizar su ejercicio.

El segundo elemento de importancia, deja ver el planteamiento de algunas de las ideas coincidentes, como la evaluación de resultados, con el modelo teórico planteado desde la academia con el nombre de Nueva Gerencia Pública, en el cual se profundizará más adelante, ya que en aquella época aún no se planteaba como tal.

El tercer punto, sería aquel que recae en la división de poderes, primero al dejar ver al titular del poder ejecutivo como el principal agente promotor de la iniciativa de ley, pero que no puede instrumentarla sin antes pasar por el ejercicio de deliberación en el poder legislativo.

Derivado de la última idea, habría que traer a la memoria que, para 1976 el sistema político en México seguía siendo considerado presidencialista, con una presencia importante de los integrantes del Partido Revolucionario Institucional en el Congreso de la Unión, lo cual facilitaba la aprobación de las propuestas que emanaban desde presidencia.

Este último hecho influía en que la discusión mediática retomará la atención en la figura presidencial y el contenido de la propuesta, más que en la discusión que pudiera llevarse a cabo en el pleno, en aquellos años se publicaba lo siguiente:

“Una de las primeras medidas del presidente López Portillo fue la presentación ante el Congreso de la Unión de tres iniciativas tendentes a reformar la administración pública, ejercer un estricto control de gastos del sector público y otorgar más facultades al Poder Legislativo para vigilar las erogaciones gubernamentales.

La primera iniciativa, fechada el primero de diciembre, se envió a la Cámara de Senadores. Es la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que abrogará al ser aceptada por el congreso la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, del 23 de diciembre de 1958, iniciada por el presidente Adolfo López Mateos” (Proceso, 1976).

Dicho extracto permite observar que los cambios que se proponían desde presidencia estaban destinados a su aprobación, sin dedicar mucho tiempo a la

discusión que hubiera tenido lugar en el pleno en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

Sin embargo, la facilidad con la que se aprobaría la reforma administrativa en diciembre de 1976, no resta la atención que se le dio en su momento y que 24 años después se le sigue concediendo.

Una de las razones por las cuales la LOAPF sigue en el centro del debate académico, es por su naturaleza para rediseñar a las organizaciones gubernamentales. Desde su conformación, se establecía que “la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevé que para estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la Administración Pública y coordinar y evaluar su ejecución, el Titular del Poder Ejecutivo Federal contará con la unidad respectiva de estudio y apoyo técnico” (DOF, 1977a).

Es decir, para implementar futuras reformas administrativas de acuerdo a las necesidades que pudieran presentarse, la LOAPF dejaba una unidad que presentaría información para crear un precedente y así coadyuvar a formar un diagnóstico para implementar algún rediseño. Hacer énfasis en este hecho, es resaltar de nueva cuenta, que esta macro reforma fue producto de un proceso de diagnóstico y reflexión por muchos años, que buscaba la longevidad en algunos aspectos de su metodología, así como enfatizar la importancia que tenía y mantendría quién ocupará el cargo del poder ejecutivo.

El diseño de la LOAPF traía consigo orden, control, coordinación, planeación y evaluación a las diversas actividades en las organizaciones gubernamentales que conforman el aparato burocrático, incluyendo por primera vez, el 17 de enero de 1977 el acuerdo por el que las entidades de la administración pública paraestatal se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamento Administrativo que se determina (DOF, 1977b).

En otras palabras, se instrumentaría la herramienta de sectorización, la cual respondía a la creciente necesidad de dar orden a las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, las cuales se encontraban en constante crecimiento, ya que venían de políticas de los años cincuenta donde lo que se

buscaba era fortalecer a la empresa pública y, que en los años setenta, había más de 900 empresas paraestatales.

Algunos autores consideran que la sectorización fue la manera de ceñir las actividades de las entidades paraestatales con las dependencias centralizadas, a efecto de conjugar propósitos y asegurar acciones unitarias y coherentes hacia metas y objetivos prioritarios para el país (Juárez, 1977: 29).

En su momento fue uno de los elementos más importantes dentro de la LOAPF y hasta el día de hoy sigue vigente, si bien se ha diluido su importancia con el paso de los años, actualmente sigue teniendo impacto, por ejemplo, el presupuesto de las paraestatales sigue estando en la cabeza de sector que les corresponde.

Otro de los cambios que daba sentido al rediseño de la administración pública sería la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como el Sistema Nacional de Planeación, ya que en ellos se encontraba coherencia al ejercicio de coordinación entre dependencias.

En diciembre de 1976, también se enviaron para su aprobación la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, así como la Ley General de Deuda Pública, que también complementaban el ejercicio de coordinación entre las actividades de las dependencias públicas, según el diseño de López Portillo.

Fueron numerosos los cambios a las organizaciones gubernamentales que derivaron de las reformas administrativas implementadas en los sexenios de Echeverría y López Portillo, quienes asentaron herramientas que hoy en día siguen vigentes por su significación en el aparato administrativo, como la planeación, programación y presupuestación de los recursos públicos. Adicionalmente, se comenzaban a plantear otras preocupaciones como la evaluación de resultados o la profesionalización de la función pública.

En 1982, el nuevo sexenio encabezado por Miguel de la Madrid, se enfrentaría a uno de los grandes cambios económicos en el país al instaurar el modelo de sustitución de importaciones, centrando gran parte de la atención gubernamental, sin embargo, los cambios en la Administración Pública Federal también serían significativos

Siguiendo lo anterior, habría que resaltar dos fenómenos, el primero con la promoción del Programa de Descentralización Administrativa en 1983, el cual rediseño la estructura de las organizaciones gubernamentales en aquellos años, no sólo al modificar y dar más autonomía a ciertas áreas en el aparato burocrático, sino también al seguir la promesa de la descentralización para buscar ser más eficaces y eficientes en el quehacer público.

El segundo hecho deriva del trabajo en el poder legislativo al aprobar la Ley de Planeación que, continuando con el trabajo de López Portillo, se legislaba para establecer que “las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal” (DOF, 1982).

La idea de planeación venía de décadas atrás cuando se presentaron escenarios extraordinarios en la economía global que complicaron el panorama de los gobiernos para dirigir las sociedades, conformando organizaciones internacionales como el Banco Mundial en 1944.

Si bien dicha organización inició como un facilitador para la reconstrucción y el desarrollo de posguerra, hoy en día el objetivo predominante es luchar contra la pobreza a través de un proceso de globalización inclusivo y sostenible (Banco Mundial, 2020), tarea para la cual, la planeación es uno de los ejercicios más importantes y en los que México toma parte, ya que es miembro de esta organización desde el 31 de diciembre de 1945.

Es importante resaltar que la Ley de Planeación desde su aprobación, albergaría los fundamentos para implementar los Planes Nacionales del Desarrollo que, hasta el día de hoy siguen siendo una herramienta obligatoria para la tarea administrativa. Desde su publicación en el año 1983, la ley comprendería:

“las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal [...] Para los efectos de esta ley se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad

económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen. Mediante la planeación se fijarán los objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados”. (DOF, 1983).

En otras palabras, la cita anterior deja ver dos hechos fundamentales, el primero, al situar la importancia del titular del poder ejecutivo en el proceso de planeación y el segundo al establecer la planificación como mecanismo de coordinación del quehacer de la Administración Pública Federal.

Otros de los cambios administrativos a considerar son aquellos que derivaron de las reformas a la LOAPF durante el sexenio de Miguel de la Madrid, en el cual se crea la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF); cambia el nombre de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial por la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; se crea la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; se eliminan tanto la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas como la Secretaría de Comercio y, por último, se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Para el año 1988, el turno de ocupar el cargo de titular del poder ejecutivo sería de Carlos Salinas de Gortari, quien desarrollaría una extensa labor en materia económica, al introducir de manera paulatina acciones que irían acorde al nuevo modelo económico implementado con Miguel de la Madrid, como firmar del Tratado de Libre Comercio. Además, durante su mandato se aprobarían la Ley Federal de Protección al Consumidor (1989) y la Ley del Banco de México (1993).

En cuanto a los cambios en el aparato administrativo gubernamental, promovió el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal en 1989, el cual en su publicación establecía lo siguiente:

“En este contexto simplificar implica, por una parte, la agilización y transparencia de los procedimientos relacionados con los trámites y gestiones que realiza la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos o en el cumplimiento de sus obligaciones y por la otra, la reorganización y adecuado funcionamiento interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, constituyéndose así la simplificación en un instrumento indispensable para el perfeccionamiento del quehacer público” (DOF, 1989).

La simplificación administrativa, por tanto, traería consigo una nueva imagen para el aparato burocrático federal, buscaba no ser vista como el gran aparato lento, corrupto, ineficiente, que obstaculiza a la ciudadanía. Ésta herramienta parecería ser la promesa para reformar la manera en que se percibían los servicios públicos hacia la población.

Además, se sumarían algunos cambios derivados de las reformas a la LOAPF en 1992, entre los cuales estaría la abrogación de la Secretaría de Programación y Presupuesto así como la Secretaría de Desarrollo Urbano Ecología; el cambio de la Secretaría de Salubridad y Asistencia por la Secretaría de Salud; el cambio del Departamento de Pesca para transformarse en la Secretaría de Pesca y finalmente se crea la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

La modernización del aparato administrativo mexicano en los últimos treinta años del siglo XX trató de impulsar una serie de propuestas de operación más racional, planificada; con la introducción de nuevos conceptos como descentralización; evaluación de políticas públicas; simplificación administrativa; medición del desempeño, así como la reducción del aparato administrativo, con la promesa de dirigir a la sociedad hacia una era de desarrollo.

Sumada a esta visión, se encuentra la creación de los Organismos Constitucionales Autónomos, los cuales se caracterizan por ser organizaciones gubernamentales que cuentan con autonomía presupuestaria; se rigen bajo su propia ley; tienen competencias exclusivas; elaboran planes y programas respecto de las funciones a su cargo; no deben estar sujetos a las instrucciones del poder ejecutivo, legislativo o judicial, para así garantizar su imparcialidad y neutralidad en el ejercicio que les corresponda (Pedroza, 2002).

El primero de ellos al que se le da autonomía constitucional en 1994 es al Banco de México, creando un precedente para los que actualmente también la adquirieron y son el Instituto Nacional Electoral; la Comisión Nacional de Derechos Humanos; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; la Comisión Federal de Competencia Económica; la Fiscalía General de la República; el Consejo Nacional

de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; el Instituto Federal de Telecomunicaciones y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Otro elemento de importancia que encuentra su antecedente desde la reforma de 1976, es el cambio en el perfil de los funcionarios públicos, fue precisamente en el sexenio de Salinas de Gortari cuando el aparato burocrático estuvo bajo la dirección de un grupo de personas conocidas como los tecnócratas.

Puede considerarse a la tecnocracia como una estructura de poder en la cuál los técnicos condicionan o determinan la toma de decisiones, tendiendo así a sustituir lo político y a los burócratas tradicionales. Se distinguen por su habilidad técnica y experiencia al ocupar cargos en los altos departamentos de gobierno, instituciones científicas y tecnológicas del Estado, incluso en el ámbito militar (Morales, 1994).

La tecnocracia también puede definirse como una nueva forma de organización y funcionamiento del aparato estatal, donde la racionalidad legal que predominaba en el modelo tradicional de la administración pública, cede el espacio a una nueva modalidad que actúa de acuerdo a criterios de racionalidad instrumental, eficiencia, productividad y despolitización de los asuntos públicos (Morales, 1994).

En vista de los grandes cambios descritos, es necesario aclarar que la Administración Pública Federal ha evolucionado de manera paralela a la discusión académica en la materia, donde se ha retomado el debate internacional (Pardo y Cejudo, 2016: 47), de ahí la presentación del modelo clásico de la administración pública, así como la mención de un segundo modelo denominado *New Public Management*.

El *New Public Management* o Nueva Gerencia Pública, según distintos autores (Hood, 1991; Cejudo, 2009; Culebro, 2008), comprende una serie de aspectos en el gobierno, como la inserción de instrumentos del mercado, desarrollados en su mayoría en países extranjeros; la apertura a otros actores bajo la lógica de generar una mayor competencia; llevar a cabo procesos de profesionalización; contar con estructuras menos rígidas y menos jerárquicas.

En general, acciones realizadas con un enfoque a resultados en la gestión pública, que debían cuidar la calidad, realizar evaluación del desempeño con base en indicadores de gestión e incorporar mecanismos de control. Dichos cambios, bajo la idea constante de innovación, así como la búsqueda incesante de eficiencia en el gasto público, sin descuidar la calidad de los servicios públicos, de manera transparente y autónoma.

En México, algunas características de la Nueva Gerencia Pública (NGP) comenzaron a aparecer en discursos gubernamentales desde finales de la década de los años setenta, incluso parte de sus herramientas estuvieron presentes en los programas de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, pero fue hasta 1994, con la administración de Ernesto Zedillo, cuando se instrumentó el Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap) en el que se experimentaban cambios coincidentes con la NGP más allá de las intenciones expresadas en discursos anteriores.

En opinión de algunos autores (Pardo, 2009), el Promap podría ser visto como la promesa de cambio hacia la Administración Pública Federal, ya sea por las reformas en materia presupuestaria; la descentralización y desconcentración administrativas; la medición y evaluación de la gestión pública; la creación de indicadores o el giro en la dignificación y profesionalización del servidor público.

De manera paralela al Promap, se implementaron diversos cambios a la LOAPF en 1994, entre los cuales se eliminó la Secretaría de Pesca para dar lugar a la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, así como el cambio de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal hacia la Secretaría de Energía.

También se modificaría la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para formar la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural y, la transformación de la Secretaría de Contraloría General de la Federación (SECOGEF) para ser la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM).

Cabe destacar que las diversas reformas a la estructura burocrática en el sexenio de Ernesto Zedillo fueron parte de la visión que expuso en el Plan

Nacional de Desarrollo 1995 – 2000, en el que formalizaba la necesidad de modernizar la Administración Pública bajo el siguiente diagnóstico:

“El desenvolvimiento de México requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.

Paralelamente, es necesario avanzar con rapidez y eficacia hacia la prestación de servicios integrados al público que eviten trámites, ahorren tiempo y gastos e inhiban discrecionalidad y corrupción. Asimismo, se requiere fomentar la dignidad y profesionalización de la función pública y proveer al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad.

[...] Una de las líneas prioritarias de la estrategia de modernización administrativa será el análisis, la revisión, adecuación y congruencia permanentes entre funciones, facultades y estructuras, con el fin de favorecer la descentralización y acercar la administración a la ciudadanía.

En respetuosa consulta y coordinación con los gobiernos estatales y municipales, el Gobierno Federal promoverá una descentralización administrativa profunda para fortalecer el federalismo” (Diputados, 1995).

Si bien el párrafo anterior deja ver un espacio importante para la modernización de la Administración Pública, como bien lo señala el PND en conjunto con el Promap, se llevarón a cabo otras acciones en el gobierno para abonar a dichos fines, como el Decreto por el que se aprobó el Programa para un Nuevo Federalismo 1995 – 2000, en agosto de 1997 emanado de la Secretaría de Gobernación de aquel entonces, bajo el entendimiento de que el federalismo renovado era la forma de organización política más adecuada para fortalecer la democracia, consolidar la unidad nacional y propiciar un México más equilibrado y justo (DOF, 1997).

Este programa tendría por objetivo la descentralización administrativa así como el fortalecimiento de las distintas tareas administrativas en los niveles estatales y municipales. En ese mismo año, la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público (2000) da a conocer la Nueva Estructura Programática (NEP), es decir, una herramienta que serviría para clasificar el gasto público a través de categorías que buscan coadyuvar a la planeación, programación y presupuestación al crear información de mayor calidad sobre los programas públicos y la orientación del gasto.

Cabe resaltar que además de las transformaciones en materia administrativa, la vida política nacional en la época de los noventa tendría cambios significativos, desde la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), actualmente Instituto Nacional Electoral (INE), hasta la creación del Partido de la Revolución Democrática (PRD), considerado de izquierda, el cual se situaría como la tercera fuerza política del país. Ambos, a la vuelta de un nuevo siglo, donde los cambios económicos, políticos, administrativos y sociales iban de la mano hacia la promesa democrática de la igualdad y el desarrollo.

Los primeros años del siglo XXI tuvieron en el mando del poder ejecutivo federal a Vicente Fox, primer abanderado del Partido Acción Nacional (PAN) en llegar a ocupar dicho cargo, lo cual representó uno de los cambios políticos más importantes en la vida nacional, ya que, después de tener al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la presidencia desde su conformación, éste se volvería el primer indicio de muchos de los cambios para el país, debido a la nueva visión que traería consigo el nuevo gobierno sobre el diseño gubernamental, en la cual la administración pública tendría un lugar característico durante toda la gestión.

El gobierno de Vicente Fox se distinguió por la creación de las oficinas de la presidencia, entre las cuales se destaca la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, a cargo de Ramón Muñoz, oficina que daría a conocer el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental, un documento que situaba la importancia de reformar la Administración Pública Federal en concordancia a las ideas de la Nueva Gerencia Pública.

Los planes y programas que se tenían en mente para transformar a la administración pública durante aquella época, tuvieron como resultado la conformación del Programa Nacional de Combate a la Corrupción, Fomento a la

Transparencia y Desarrollo Administrativo y; la Agenda de Buen Gobierno, conformada por ejes como un gobierno honesto y transparente; profesional; de calidad; digital; con mejora regulatoria y que cueste menos.

Dentro de estas líneas se llevaron a cabo profundas transformaciones para el aparato administrativo estatal, por ejemplo, en relación a un gobierno honesto y transparente se promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en 2003, con el establecimiento del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), así como el Código de Ética y Conducta dirigido a los funcionarios públicos.

En el mismo año, haciendo referencia a un gobierno profesional, se implementó, después de décadas de discusión, el Servicio Profesional de Carrera bajo la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal.

Durante su sexenio se promulgaron distintas leyes como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; Ley General de Bienes Nacionales; Ley Federal de Entidades Paraestatales; Ley de Fiscalización Superior de la Federación, de la cual se crea la Auditoría Superior de la Federación (ASF), así como un sistema electrónico de atención ciudadana.

En suma, se le aplicaron reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), el 30 de noviembre del año 2000, para rediseñar diversas secretarías, entre los cambios se encontraron la creación de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), de la que ahora dependerían las acciones y programas derivados de la Ley de la policía federal preventiva, publicada en enero de 1999.

Se crea la Secretaría de Economía (SE) así como la creación de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Además, se transforma a la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); se sustituye a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo

Rural, por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), para finalizar con la derogación del Departamento del Distrito Federal.

Es importante resaltar que la administración que inició en el año 2000, la época de la alternancia política fijó gran parte de su atención en el aparato burocrático, es así como el quehacer del poder legislativo terminó por priorizar temas que tenían sobre la mesa algún tiempo como la profesionalización del servicio público, hasta la implementación de nuevas herramientas de gestión que estuvieron en sintonía con las ideas de la NGP.

En adición a las reformas administrativas, en enero del año 2001 se publica la Ley del Instituto Nacional de las Mujeres y, para 2003 también se expediría la Ley General de Desarrollo Forestal sustentable y la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos indígenas que sustituyó la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista.

Al final de su mandato, se promulgó la Ley que crea la Agencia de Noticias del Estado Mexicano (Notimex) en junio de 2006, que “tiene por objeto coadyuvar al ejercicio del derecho a la información mediante la prestación de servicios profesionales en materia de noticias al Estado mexicano y a cualquier otra persona, entidad u organismo público o privado, nacional o extranjero, con auténtica independencia editorial” (DOF, 2006).

Al inicio del nuevo sexenio, sería Felipe Calderón quién asumiría la presidencia de la república, por una diferencia mínima con el candidato de oposición Andrés Manuel López Obrador (AMLO), y enfrentaría durante su administración dos de las más importantes problemáticas para el país durante el nuevo siglo: la crisis mundial del 2008, y el aumento en los niveles de inseguridad derivados de la guerra que sostuvo el propio gobierno de Calderón con grupos de la delincuencia organizada.

Sin embargo, se llevaron reformas administrativas de gran alcance durante su gestión, derivadas de dichas modificaciones se pusieron en marcha el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); el Programa Especial de Mejora de la Gestión de la Administración Pública Federal; el Decreto de Austeridad; la Matriz

del Marco Lógico y la instauración del Presupuesto Basado en Resultados. Programas y herramientas que seguían acorde a las ideas de la NGP, en busca de obtener mejores resultados, con menos recursos.

En adición, se publicó el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, así como la promulgación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; incluso se anunció la desaparición de la Secretaría de la Función Pública aunque no se concretó.

Se tuvieron diversos efectos de dichas reformas administrativas, algunos incluso siguen vigentes, pero la visión del rediseño organizacional que se había planteado en aquel sexenio, reflejada en su mayoría en el Plan Nacional de Desarrollo, no cumplió con las metas establecidas, debido, entre a otras cosas, a las problemáticas que se presentaron durante aquellos años.

Con el cambio de gobierno, las elecciones federales del año 2012 darían el triunfo a Enrique Peña Nieto y, con él, el regreso del Partido Revolucionario Institucional. El inicio del sexenio trajo consigo una considerable atención mediática, desde su persona hasta el rediseño organizacional que traería consigo la nueva administración.

Entre los cambios más significativos estuvo el paquete de reformas estructurales en diversas materias, desde la hacendaria, energética, político - electoral, financiera, en transparencia y hasta educativa. Iniciativas que pasaron por el congreso para ser aprobadas y, como resultado, la cobertura mediática⁹ a lo largo del mundo no tardó en llamar al entonces presidente como el *Gran Reformador*, debido a los acuerdos que se habían logrado desde su gobierno para que reformas de gran envergadura fueran aprobadas para su posterior implementación.

⁹ Se realizaron reportajes especiales y portadas de revistas con el ex presidente Enrique Peña Nieto y algunos miembros de su gabinete como Osorio Chong, en aquellos años titular de la Secretaría de Gobernación y Videgaray Caso, titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores y posteriormente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Véase "Mexico's New Mission. It's the hot new emerging market. But can President Peña Nieto and his team of reformers really turn their country around?", publicado en la revista *Times*, en <http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,2165465,00.html>

En materia administrativa, acorde al proyecto de rediseño organizacional de su gobierno, ilustrado en parte por el Plan Nacional de Desarrollo, se llevaría a cabo un decreto de austeridad en diciembre del 2012, y la publicación del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013 – 2018 en agosto del 2013. Dicho programa tendría como metas la optimización de los recursos públicos; el uso de nuevas tecnologías de la información y comunicación; así como impulsar la transparencia y rendición de cuentas; hacer eficiente al gobierno a través de mecanismos de evaluación que permitieran mejorar su desempeño; promover la simplificación de normas y trámites administrativos.

Las reformas administrativas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal comenzaron en enero de 2013 al reemplazar la Secretaría de la Reforma Agraria por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, así como la propuesta para desaparecer a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) y a la Secretaría de la Función Pública (SFP) en la iniciativa de reforma publicada en enero de 2013.

Dicha iniciativa proponía desaparecer a la SSP y a la SFP, enviada el 15 de noviembre del 2012, por el diputado José Sergio Manzur Quiroga, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional. Dicha iniciativa fue suscrita por diputadas y diputados integrantes de los grupos parlamentarios de los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México en la Cámara de Diputados.

En el contenido de la iniciativa el inciso detalla la propuesta para derogar a las secretarías en los incisos:

- b) Otorgar a la Secretaría de gobernación las funciones que en la actualidad ejerce la Secretaría de Seguridad Pública, cuya desaparición se propone [...]
- e) Desaparecer la Secretaría de la Función Pública, lo que conlleva a la distribución de sus facultades en distintas dependencias y órganos, principalmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Gaceta Parlamentaria, 2012).

Modificaciones que fueron aprobadas por el congreso en aquel entonces. Otra de las reformas importantes fue en julio de 2014, cuando se aprueba la Ley Federal

de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como la Ley del Sistema Público de radiodifusión del Estado Mexicano y, un mes más tarde, se crea la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

En diciembre de 2015 se aprueba la creación de la Secretaría de Cultura, y seis meses después regresa al Congreso de la Unión la discusión para integrar nuevamente a la Secretaría de la Función Pública como parte de las dependencias que constituyen el artículo 26 de la LOAPF, misma que es aprobada.

Si bien fueron un gran número de reformas de alto impacto las que se llevaron a cabo durante los primeros años de su gestión, se enfrentaron a diversos eventos que minaron la atención del gobierno en las reformas estructurales como el incremento en los niveles de inseguridad en todo el país que promovió la creación de grupos ciudadanos que se nombraron como autodefensas en 2013; la desaparición de los estudiantes de Ayotzinapa en 2014; el reportaje titulado *La casa blanca de Enrique Peña Nieto* a finales de 2014¹⁰ y, catástrofes naturales como los sismos en 2017.

De alguna u otra manera, al tener presencia los diferentes eventos hubo incapacidad de respuesta por parte de las autoridades, lo cual tendría repercusión en las acciones de gobierno, ya que, en lugar de ser enfocadas en lograr las metas que se habían planteado desde un inicio, habría que enfrentar la compleja realidad para la cual no brindarían respuesta satisfactoria a la sociedad.

En 2018, los resultados electorales darían la victoria al candidato Andrés Manuel López Obrador (AMLO) como el nuevo titular del poder Ejecutivo, además de contar con el partido político Morena como la principal fuerza partidista en la vida política del país, más una visión que se distanciaría de las otras en

¹⁰ Publicado en noviembre de 2014, fue uno de los reportajes que atrajo la atención mediática tanto a nivel nacional como internacional sobre la compra de un bien inmueble por siete millones de dólares, el cual se declaró lo compró la entonces primera dama Angélica Rivera, pero se encontraba bajo el nombre de un miembro de la constructora Grupo Higa, la cual había adquirido una serie de contratos en el sexenio de Enrique Peña Nieto con el Gobierno Federal.

Para investigar posibles actos de corrupción o conflictos de intereses, se encargó por parte del presidente de la república a la Secretaría de la Función Pública (SFP), dirigida en ese entonces por Virgilio Andrade, hacer las investigaciones correspondientes, las cuales emitieron como resolución no existir conflicto de interés al no ser él quien adquirió el bien inmueble y efectuarse la compra antes de que entrara en funciones. Lo anterior, puede ser una de las razones por las cuales a pesar de haber enviado una iniciativa al inicio del sexenio para cambiar la Secretaría de la Función Pública, regresa a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en 2016.

consecuencia del plan de rediseño organizacional que traería consigo para las organizaciones gubernamentales, el cual se ha encontrado una y otra vez en el discurso público distanciado de las acciones que se habían puesto en marcha en las administraciones anteriores, no sólo en nivel técnico, sino también en el político.

Antes de pasar al trabajo sobre reformas administrativas durante el primer año de la denominada como Cuarta Transformación, es importante señalar que la mayoría de las reformas administrativas llevadas a cabo después del rediseño que trajo consigo la LOAPF, fueron en su mayoría de corte transversal, es decir, cambios dirigidos a procesos o procedimientos para tratar de hacer a la APF más eficiente.

Capítulo 3. Iniciativas de reforma a la Administración Pública Federal.

La labor del Congreso de la Unión

En este capítulo se presentan algunas de las propuestas de reforma a la Administración Pública Federal en el primer año de gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) durante el primer periodo ordinario de sesiones que inició el 01 de septiembre de 2018 y concluyó el 23 de diciembre de 2018. El trabajo que se llevó a cabo en las cámaras del Congreso de la Unión se caracterizó por la discusión de nuevas propuestas que rediseñarían múltiples aspectos de las organizaciones gubernamentales de gran importancia por el alcance de sus efectos en términos de la generación de bienes y la prestación de servicios públicos que se brindan a la población.

Aspectos relevantes sobre el sistema político mexicano

Anteriormente se ha hecho énfasis en la importancia que adquiere el congreso en los procesos de reforma administrativa, ya sea como legitimador o como aquel que hace recomendaciones y modificaciones a las iniciativas de reforma para incidir en la manera en que funciona la administración pública. En lo que respecta al poder ejecutivo, desde hace más de cien años con la promulgación de la Constitución Política de 1917 y sus respectivas modificaciones con el paso de los años, el titular de dicho poder ha concentrado una serie de atribuciones en distintas materias, como ser el jefe de la administración pública o promover iniciativas de reforma.

Actualmente la figura presidencial sigue siendo objeto de estudio para distintas disciplinas por el alcance que tiene dentro de la organización del Estado, sin embargo, desde 1917 y hasta las elecciones federales de 1997, el estudio de la figura presidencial y del sistema político mexicano, se caracterizaron por el análisis del fenómeno al que más tarde se le nombraría presidencialismo.

Éste puede definirse como la predominancia del poder ejecutivo sobre los contrapesos del régimen político y sobre los mecanismos de decisión política,

gracias a que la figura presidencial pudo hacer uso de facultades constitucionales y metaconstitucionales¹¹ que le otorgaron al presidente poderes por encima de los demás órganos del Estado (Carpizo, 1978).

Por lo anterior, el papel del congreso había quedado relegado a un ejercicio de votación que terminaba por aprobar las propuestas emanadas desde el ejecutivo o, por algunos otros actores relevantes que también formaban parte del partido o coalición de partidos políticos que habían abanderado la candidatura presidencial en turno.

Éste ha sido uno de los fenómenos más importantes en la historia política del país, al menos durante el siglo XX, para entender una multiplicidad de temas en el ámbito gubernamental, al menos hasta la elección federal de 1997, cuando deja de existir mayoría por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el Congreso de la Unión.

Es en aquellos años y con la coyuntura de las elecciones presidenciales en el año 2000, cuando los temas de discusión acerca de los contrapesos del sistema político viran hacia otro lado para comenzar a plantear el tema de la alternancia política.

Habría que enfatizar que lo anterior no fue un proceso aislado o espontáneo, sino que el cambio mayoritario de un partido y a la entrada de otro en el poder, fue un proceso que requirió de una larga trayectoria, como se retoma a continuación:

“Desde mediados de los años ochenta, la hegemonía del PRI se enfrentaba a retos significativos en los espacios municipal y estatal. Pero el momento crucial en términos de los efectos del proceso democratizador en la gestión pública fue la elección de 1997, que resultó en un Congreso en el que por primera vez la mayoría no estaba en manos del PRI. Esto significó dos cosas: en primer lugar el gobierno no contaba ya con la libertad de tomar

¹¹ El concepto de facultades metaconstitucionales se desarrolla en la obra *El presidencialismo mexicano* de Jorge Carpizo (1978), algunas de estas facultades hacen referencia al poder que adquiría el titular del poder Ejecutivo tanto en su papel como presidente de la república, como en su papel de presidente del Partido Revolucionario Institucional, partido político que abanderó casi la totalidad las candidaturas durante el siglo XX, lo cual llevaba al resultado electoral donde el titular del poder Ejecutivo pertenecía al mismo partido político que la mayoría de los representantes en las Cámaras del Congreso de la Unión.

decisiones sobre el sector público sin tener que llegar a acuerdos con la oposición, y en segundo, por primera vez el legislativo cumpliría con su papel de vigilante del Ejecutivo federal [...]

Las primeras implicaciones del papel más activo del Congreso en términos de gestión pública fueron cambios destinados a disminuir la discrecionalidad del gasto público y a fortalecer la capacidad del Congreso para vigilar al Ejecutivo. El Congreso comenzó a participar más activamente en la discusión del presupuesto, y tomó decisiones de gran alcance, como la eliminación de la llamada “partida secreta” y, sobre todo, la creación de la Auditoría Superior de la Federación (a partir de una iniciativa presidencial que tardó varios años en discutirse) cuyo propósito era tener una instancia más objetiva y profesional para auditar el gasto federal” (Cejudo, 2009: 148).

La pérdida de mayoría en la Cámara de Diputados del Congreso por un partido que obtuvo mayorías durante más de setenta años y, la llegada del candidato por el Partido Acción Nacional (PAN) a la presidencia de la república, tuvo efectos de gran envergadura en la vida pública del país. De ahí el entusiasmo desde la academia, por estudiar y entender fenómenos desde otras aristas:

“Por lo menos desde el año 2000, las reformas al sector público en México ya no han sido decisiones exclusivas del Ejecutivo, sino que el Congreso ha participado activamente en el diseño de la estructura administrativa, en la imposición de controles y en la orientación de las acciones de gobierno. Este entorno plural y democrático es una buena noticia, pero una alerta sobre las inevitables tensiones al momento de definir los parámetros de actuación del sector público” (Pardo y Cejudo, 2016: 111).

El párrafo anterior deja ver dos elementos importantes, el primero, con la presencia de un congreso más plural, por tanto con más puntos de vista para escuchar y tomar en cuenta en los ejercicios de deliberación sobre los asuntos públicos, fue también un gran paso en la consolidación del modelo democrático que desde hace años se había planteado en la escena gubernamental, dejando atrás el modelo presidencialista.

El segundo de los elementos, es dejar ver la tensión que le es consustancial a la pluralidad, debido a que una multiplicidad de voces e ideas, conllevan puntos de vista diversos a los cuales no siempre es fácil anexar a una propuesta de reforma que se originó en un pensamiento distinto.

En un panorama donde se forman mayorías dentro del congreso, la oposición podría limitarse a ser un registro de participación en medios como los Diarios de Debates, ya que su voto no es completamente necesario para aprobar algunas propuestas de reforma, sin embargo, siguen contando con una voz dentro del ejercicio de deliberación en el pleno de las cámaras del congreso. Una voz que podría señalar algunas consideraciones que antes no habían sido tomadas en cuenta y, que podrían enriquecer el trabajo legislativo.

En México por más de 18 años no hubo mayorías partidistas en el congreso de la Unión, en todo caso resaltaba la presencia de diputados y senadores que se encontraban en las filas del PRI, PAN y PRD, los cuales contaban con el mayor número de representantes, empero el ejercicio de discusión en las cámaras del congreso requirió un esfuerzo mayor en cuando al debate parlamentario y la puesta en marcha de técnicas de cabildeo¹² y negociación para lograr la aprobación de propuestas de reforma.

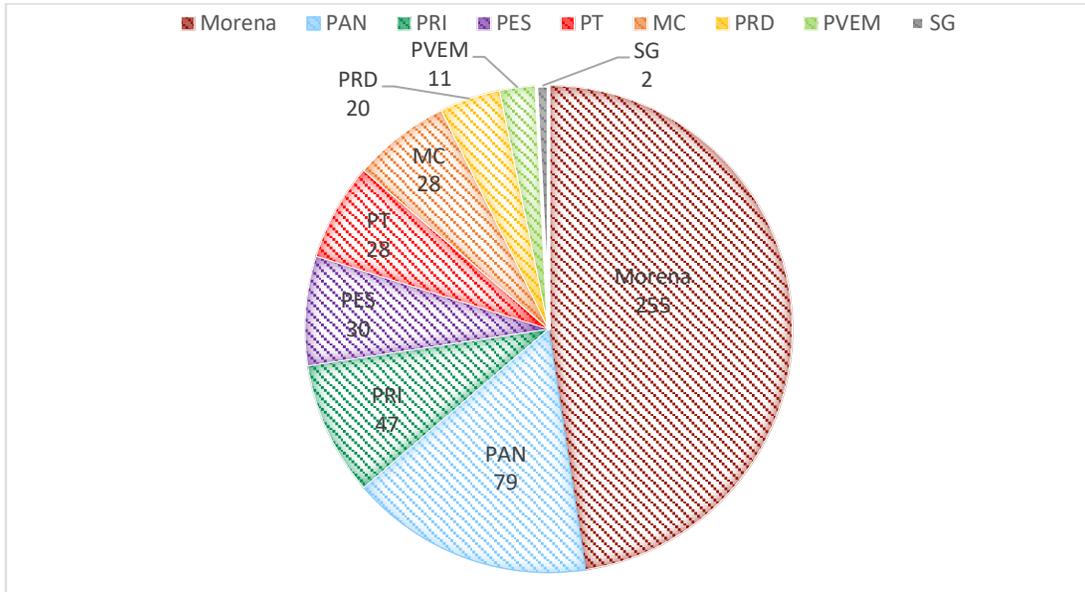
En julio de 2018, luego de conocer los resultados del proceso electoral 2017 – 2018, se presentaron una serie de características que no habían tenido lugar en el gobierno federal desde finales del siglo XX, donde el titular del poder Ejecutivo, así como la mayoría de los integrantes en las cámaras del Congreso de la Unión, coincidían como miembros de un mismo partido, o coalición de partidos políticos.

En este sexenio fue la coalición *Juntos Haremos Historia*, conformada por los partidos políticos Morena, Partido del Trabajo (PT) y Partido Encuentro Social (PES), los que abanderaron la candidatura del presidente Andrés Manuel López Obrador, así como a la mayoría de los diputados y senadores para el ejercicio 2018 – 2021, teniendo como resultado la mayoría de los escaños en las cámaras del congreso como se muestra a continuación:¹³

¹² Según el artículo 263 del Reglamento de la Cámara de Diputados (2010) y por el artículo 298 del Reglamento del Senado de la República (2010), se entenderá por cabildeo toda actividad que se haga ante cualquier diputado, senador, órgano, comisión o autoridad en las cámaras del Congreso de la Unión, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros. No se pueden dar ningún tipo de dádivas, pagos o beneficios para llevar a cabo este ejercicio, de lo contrario se castiga en materia penal.

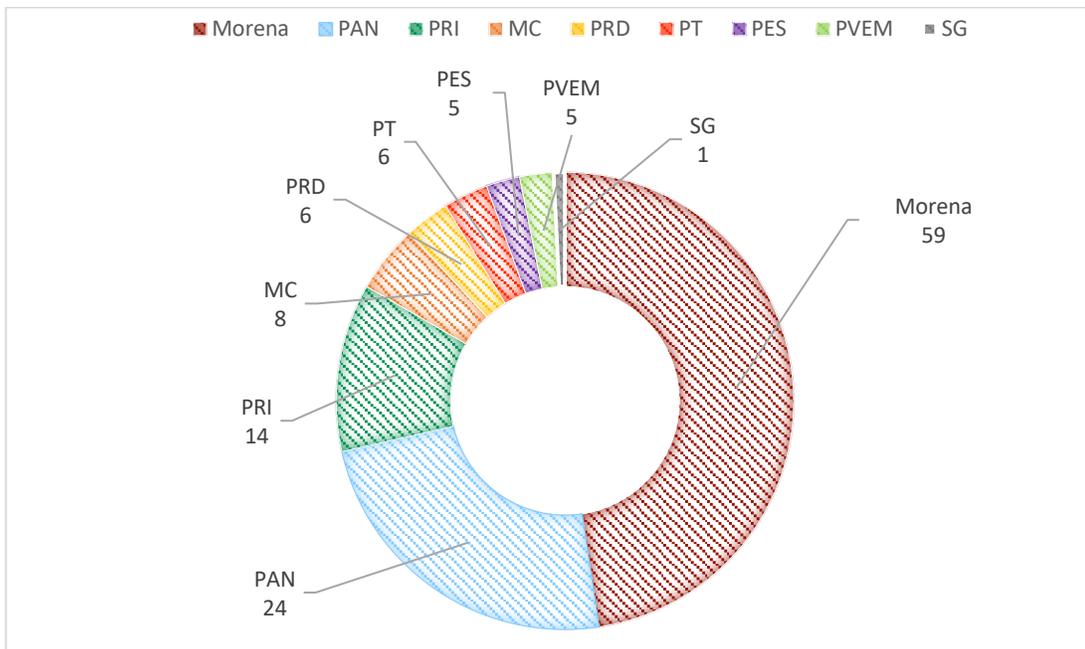
¹³ Los grupos parlamentarios que se conformaron en la LIV Legislatura por orden alfabético son: Morena; Movimiento Ciudadano (MC); Partido Acción Nacional (PAN); Partido de la Revolución Democrática (PRD); Partido del Trabajo (PT); Partido Encuentro Social (PES); Partido

Gráfica 1. Integrantes por Grupo Parlamentario de la LXIV Legislatura en la Cámara de Diputados en septiembre de 2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados.

Gráfica 2. Integrantes por Grupo Parlamentario de la LXIV Legislatura en la Cámara de Senadores en septiembre de 2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara de Senadores.

Revolucionario Institucional (PRI); Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y Sin Grupo Parlamentario (SG).

Como puede observarse en ambas gráficas, Morena representa aproximadamente el 51% en la Cámara de Diputados y el 46% en el Senado de la República, sin embargo, habría que considerar el apoyo político o alianzas que pudieran formar con el resto de los integrantes, tomando en cuenta en un primer momento a quiénes conformaron la coalición de partidos políticos en el proceso electoral 2017 – 2018, es decir PT y PES, más el apoyo mediático y político que declaró el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) en los primeros días de septiembre de 2018.

En adición a lo anterior, habría que señalar que los grupos parlamentarios pueden sufrir modificaciones en su integración cuando los propios representantes, ya sean diputados o senadores, por los motivos que sean, deciden cambiarse a alguna otra bancada, por lo tanto, el porcentaje de integrantes de los grupos parlamentarios es variable a lo largo de la legislatura.

Además de los resultados en el poder Ejecutivo y Legislativo Federal, habría que tomar en consideración para los distintos trabajos de coordinación que se realizan a lo largo del país, los resultados electorales en las gubernaturas, cuyas entidades como Baja California; Chiapas; Ciudad de México; Morelos; Puebla; Tabasco y Veracruz, son gobernantes que fueron postulados bajo la coalición *Juntos Haremos Historia* o alguno de los partidos políticos que conforman la misma.

Ante el panorama de la vida política del país donde se muestra el predominio de un partido político, la 4T ha buscado diferenciarse de las administraciones anteriores por mantener un discurso en el que la acción gubernamental se guiará bajos los preceptos de no mentir, no robar y no traicionar al pueblo, como en múltiples ocasiones lo ha mencionado el presidente de la república.

Derivado de ello, han sido la conformación de tres grandes ejes que buscan guiar los distintos planes y programas de la administración actual. El primero de ellos es la austeridad republicana; seguida por la reducción del aparato administrativo, para finalizar la erradicación de la corrupción o eliminación de intermediarios en los programas sociales.

Para poner en marcha dichos ejes, se configuraron algunas propuestas de reforma o iniciativas por parte de los integrantes del nuevo gobierno, entre las cuales destacan, por su impacto en la vida pública, las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la creación de la Fiscalía General de la República.

Estos dos casos son ejemplos de la rapidez con que se aprobaron reformas que traen consigo el rediseño gubernamental de la administración pública actual. En ese sentido, en adelante se tratará de dar cuenta del papel del Congreso de la Unión en la aprobación de dichas reformas administrativas, una legislatura que, como se ha dicho, estaba comprendida por una mayoría afín al presidente de la república, y una oposición que se ha autonombrado con claridad.

La relevancia de los argumentos para votar a favor, en contra o abstenerse sobre un dictamen con proyecto de ley o iniciativa de reforma, implica un gran impacto sobre las organizaciones gubernamentales y, por tanto, para los bienes y servicios que brinda a la sociedad, pues lo que hace o deja de hacer la Administración Pública Federal a través de las organizaciones causa impacto en la sociedad.

Cabe aclarar que, si bien el grupo parlamentario de Morena cuenta con una cantidad importante de integrantes, se debe tener presente que, según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 135; el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 158 y el Capítulo VII tanto para el Reglamento de la Cámara de Diputados como para el Reglamento del Senado de la República, el número de votos para aprobar una iniciativa puede variar según sea el caso de la reforma que se haya presentado.

Por ejemplo, para aprobar una reforma constitucional o nombrar a los titulares de los Órganos Internos de control se necesitan dos terceras partes de los individuos presentes en la Cámara, por otro lado, la mayoría de las votaciones en el Senado de la República se verificarán por Mayoría Absoluta y en la Cámara de Diputados las votaciones se verifican por Mayoría Simple, al menos que la

Constitución, alguna Ley a fin, algún Reglamento u otras disposición aplicable en el Poder Legislativo establezcan una votación diferente.

En suma, las votaciones pueden ser nominales, las cuales se llevan a cabo utilizando el sistema electrónico; económicas, las cuales por instrucción del Presidente de la Cámara en cuestión, pide a la secretaria consultar con el Pleno si es de aprobarse algún asunto pidiendo a los representantes que levanten la mano o se pongan de pie quienes están por la afirmativa, se contabilizan y luego se repite el procedimiento para quiénes esten en contra y las abstenciones; por último están las votaciones por cédula, en las cuales se coloca una urna transparente en el escritorio de la Mesa Directiva para que los legisladores pasen a depositar su voto.

3.1 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

A partir del recorrido que se realizó en el capítulo anterior, la primera iniciativa de reforma administrativa que se presenta es la correspondiente a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF).

En la sesión ordinaria del 18 de octubre de 2018, Mario Delgado Carrillo, quien fungía como coordinador e integrante del grupo parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados, presentó en el pleno la iniciativa que buscaba reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la LOAPF, con aval del grupo parlamentario Morena.

En su intervención, Delgado (Debates, 18 octubre: 63) mencionó que la iniciativa de reforma contiene la propuesta para configurar una nueva arquitectura del gobierno a partir del primero de diciembre de 2018, para poder cumplir los compromisos que se hicieron durante la campaña. El legislador expuso esta iniciativa como una reforma de gran calado que tenía por objetivo contar con un gobierno más eficiente; austero; transparente y cercano a la gente.

A continuación, se señalan de forma breve algunos de los cambios significativos en el contenido de la iniciativa de reforma (Debates, 18 octubre):

- Se crea la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana (SSPyPC), revocando las atribuciones en materia de seguridad a la Secretaría de Gobernación (SEGOB), dejando a ésta a cargo de la política interior, el diálogo democrático e institucional y la atención integral a víctimas.
- Se propuso eliminar el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), para dar paso al Centro Nacional de Inteligencia (CNI), el cual tendría como uno de sus objetivos redimensionar la percepción de la ciudadanía respecto de la seguridad.
- Se incluyó la transformación de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), así como la fusión de Liconsa y Diconsa para crear el organismo de Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX).
- Se planteó se planteó que la Secretaría de la Función Pública (SFP) fuera la responsable de combatir la corrupción y garantizar la austeridad, así como estar a cargo de nombrar o remover a los titulares de los Órganos Internos de Control (OIC).
- La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) cambiaría para ser la Secretaría de Bienestar, a través de la cual se buscaría dar un cambio en la política social al pasar de una estrategia que privilegiaba políticas asistencialistas y clientelares, a políticas que impulsen los derechos sociales para buscar que los mexicanos superen las condiciones que provocan la pobreza.
- Cambiaron las atribuciones de la Secretaría de Salud para que dicha organización pueda tener las facultades de garantizar a la población sin seguridad social el acceso oportuno y gratuito a servicios médicos y medicamentos.
- En materia de comunicación social y memoria histórica se dejaría como responsable a la Presidencia de la República.

- Se planteó ajustar la composición de las oficinas que representan a las distintas instancias de la Administración Pública Federal, para que subsistan exclusivamente las que sean necesarias, de forma tal que se procedería a ajustar el gasto; replantear su funcionalidad y medir, con base en resultados, el ejercicio de todas sus funciones, es decir, se propuso hacer una revisión integral de las 2 mil 300 delegaciones, subdelegaciones y oficinas de representación de dependencias y entidades federales existentes.

Como puede observarse, son numerosos los cambios involucrados en la iniciativa de reforma presentada el 18 de octubre de 2018. Siguiendo la lógica de los gobiernos democráticos donde al escuchar la pluralidad de ideas y dialogar para crear acuerdos que beneficien a la mayoría, el proceso legislativo en las reformas administrativas adquiere una gran responsabilidad.

A continuación, se describe en forma de relato histórico no riguroso, lo ocurrido en las sesiones en las que tuvieron un espacio de discusión las reformas legales que impactarían en el rediseño de la Administración Pública Federal. Tal descripción permite identificar la dinámica de la operación legislativa en procesos de transformación de relevancia para la vida pública, los argumentos y el comportamiento político de los grupos minoritarios en las cámaras, algunos de oposición, así como los de una mayoría que respalda las características organizativas que darían rumbo a la actuación del poder Ejecutivo y el aparato administrativo gubernamental en los siguientes años.

Debate en el pleno de las Cámaras del Congreso de la Unión

La iniciativa de reforma a la LOAPF fue presentada el 18 de octubre de 2018 en la Cámara de Diputados por el legislador Mario Delgado Carrillo del grupo parlamentario Morena. Al tomar la palabra por varios minutos para su exposición, había una idea central que descansaba en el planteamiento de las propuestas: la necesidad de cambio.

En otras palabras, entre las razones que se expusieron (Debates, 18 octubre), para crear este proyecto de reforma estaba la necesidad de entender que las organizaciones gubernamentales que conforman el aparato administrativo del país fueron creadas en diferentes épocas para responder a distintas necesidades y visiones que, en la actualidad, no necesariamente reflejan la realidad social y económica de México.

Para dar paso a las intervenciones que tuvieron lugar en el pleno el 13 de noviembre de 2018, se esclarece que en este trabajo se tomó la decisión de construir tres categorías en las cuales se podrían analizar las decenas de argumentos que tuvieron lugar durante la deliberación del dictamen. Las tres categorías son: argumentos que promueven la animadversión; argumentos políticos y argumentos administrativos, mismos que se explicarán a continuación pero que serán enriquecidos con más ejemplos en las tablas cinco y seis.

La primer categoría responde al número de intervenciones que fueron destinadas en esta línea, el diccionario de la Lengua Española (RAE, 2020) define animadversión como “enemistad o una crítica u advertencia severa”, por tanto, se consideran en esta categoría los argumentos que fuera de hacer propuestas que buscaran cambiar aspectos dentro de la iniciativa de reforma, o criticar de manera directa algún aspecto o efecto político, se reúnen en esta etiqueta los argumentos que mantenían una postura de enemistad al gobierno de López Obrador o administraciones pasadas, que realizaban críticas sin propuestas, o que se limitaban a advertir sobre los posibles efectos de la reforma.

Para ilustrar mejor lo anterior se tomó como ejemplo a las sesiones ordinarias 27 y 28 en la Cámara de Diputados, por dos cuestiones, la primera porque es ambas sesiones donde se aprueba de manera general y particular el dictamen a la iniciativa de reforma de la LOAPF para después enviarlo al Senado de la República.

La segunda razón, porque la fecha de ambas sesiones, 13 de noviembre de 2018, coincide con el cumpleaños de Andrés Manuel López Obrador, hecho que no sería un factor a tomar en consideración, sino hubiera sido por las

intervenciones que aludieron a dicha coincidencia por grupos parlamentarios que se han identificado como la oposición.

Por ejemplo, en palabras de la diputada Adriana Dávila integrante del grupo parlamentario del PAN (Debates, 13 de noviembre) se menciona:

“Las propuestas de AMLO vengan como vengan, se votan en sus términos, no importa cuán plagados de errores técnicos, de proceso parlamentario y de fondo tengan, se deben votar porque el presidente electo así lo instruye y su bancada ciega e irracionalmente lo obedece. Hoy, es el cumpleaños del presidente electo, su bancada sumisa quiere darle este regalo, una nueva LOAPF. Nada de malo tendría si no fuera tan grave el retroceso para este país, no le están dando un buen instrumento a cambio, le están concediendo, sin embargo, autoritarismo corrupción, control, irresponsabilidad, ignorancia y demasiada soberbia”.

Dicha línea discursiva, donde se hacía alusión a su cumpleaños fue empleada por otros legisladores para exponer que no se debía aprobar la reforma, o que no habría nada que hacer, pero como grupo de oposición, dejaban testimonio.

Incluso al término de la intervención de la diputada Dávila, el presidente de la Cámara de Diputados, Porfirio Muñoz Ledo, solicitó que los presentes guardaran silencio y fueran retiradas las expresiones materiales¹⁴ colocadas en el centro de la sala según el reglamento de la Cámara.

En cuanto a los argumentos políticos, esta clasificación se distingue porque en la deliberación en el pleno se dejaron asentadas más de una intención a futuro en la arena política, ya fuera a favor o en contra del dictamen, porque el rediseño de la APF traería consigo diversos efectos que no están alejados de múltiples procesos políticos de la vida pública.

En esta categoría se realizaron intervenciones puntuales al respecto, por ejemplo, el diputado Emmanuel Reyes integrante del grupo parlamentario PRD

¹⁴ Las expresiones materiales a las que se refiere Porfirio Muñoz Ledo son una pila de cajas forradas en color vino, con distintas leyendas como autoritarismo y el logo del partido político Morena, colocadas por distintas personas en el centro de la sala, acción que puede consultarse a través del Canal del Congreso o en el siguiente enlace: https://www.canaldelcongreso.gob.mx/voda/reproducir/0_8a9oa85s/Diputada_Adriana_Davila_Fernandez%2c_PAN [activo al 21 de julio de 2020].

(Debates, 13 de noviembre), señaló que al crear las delegaciones de programas para el desarrollo, así como sus respectivos titulares serían un mecanismo que irían en contra del federalismo ya que podrían utilizarse como contrapesos políticos de los gobiernos estatales y municipales, así como sus aspiraciones para convertirse en gobernadores de las entidades.

Al término de las sesiones del 13 de noviembre de 2018, se aprobó en lo general y en lo particular el dictamen de la iniciativa de reforma en la Cámara de Diputados, el siguiente paso sería enviarlo a la Cámara de Senadores para que fuera discutido por las Comisiones que así se determinaran y, posteriormente se discutiría en el pleno para la sesión del 22 de noviembre de 2018, misma que ayuda a ilustrar la categoría de los argumentos administrativos.

En esta última categoría se encuentran las propuestas puntuales para modificar, eliminar o adicionar a la propuesta de iniciativa de reforma cambios específicos sobre algún artículo o fracción.

Por ejemplo, Manuel Añorve integrante del grupo parlamentario PRI (Debates, 22 de noviembre), mencionó que su bancada brindaría el apoyo para la revisión integral de 2 mil 300 delegaciones actuales de las dependencias de la Administración Pública Federal para que no exista duplicación de funciones.

Como se mencionó anteriormente, las tablas cinco y seis profundizan en el contenido de las tres categorías bajo las cuales se agrupan los comentarios vertidos en el pleno de ambas cámaras durante la deliberación a la iniciativa de reforma a la LOAPF, sin embargo, a continuación se presenta un balance después de analizar la dinámica del debate legislativo frente a dicha reforma.

El balance

Al término de la sesión del 22 de noviembre de 2018, fue aprobado en lo general y en lo particular el dictamen de iniciativa de reforma a la LOAPF, regresando a la Cámara de Diputados como lo indica el proceso legislativo, para discutirse de carácter urgente.

Finalmente, en la sesión del 27 de noviembre de 2018 se da por terminada la discusión del proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la LOAPF, con 328 votos a favor, enviándola al poder Ejecutivo para continuar con el proceso legislativo que, como resolución final, fue aprobada y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2018.

A continuación se muestra la tabla con las votaciones finales, misma que se tomará en cuenta para hablar sobre las minorías en el congreso:

Tabla 4. Votación por la que se aprueba la LOAPF

Votos	Total	Morena	PAN	PRI	PES	PT	MC	PRD	PVEM	SG
A favor	328	233	0	35	27	24	0	0	9	0
En contra	49	0	0	3	0	0	27	17	0	2
Abstención	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Quórum	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	122	22	78	9	3	4	1	3	2	0
Total	500	256	78	47	30	28	28	20	11	2

Fuente: Cámara de Diputados (2018a).

Ante los diversos argumentos a favor y en contra que se presentaron en el pleno de ambas cámaras del congreso para aprobar las modificaciones a la LOAPF, habría que realizar un par de señalamientos.

El primero de ellos es el papel de las minorías, mismas que anteriormente se señalaron como una parte importante para los modelos democráticos, recuperando no sólo su visibilidad, sino su voz para, tal vez, instrumentar cambios que no habían sido previstos por los grupo mayoritarios.

Sin embargo, la información documental que ofrecen los Diarios de Debates de ambas cámaras, así como el propio canal del congreso, dejan constancia de que una y otra vez el discurso de animadversión hacia el grupo mayoritario limitó su capacidad propositiva, al ser más las intervenciones que descalificaban que aquellas que proponían algún cambio de fondo.

En adición a ello, resulta interesante considerar que la principal fracción que era oposición en ese momento (integrantes de la bancada del Partido Acción Nacional), al final de todo el proceso de deliberación legislativa, se ausentó en la votación principal.

Otro grupo parlamentario minoritario fue el del PRI, mismos que cómo muestra la tabla de votaciones dieron 35 votos a favor de aprobar las reformas a la LOAPF, lo cual no es coincidencia si se toma en cuenta que aproximadamente 8 de 15 de las adiciones que fueron aprobadas, fueron propuestas por integrantes de este grupo parlamentario.

Por otro lado, el segundo señalamiento es sobre la mayoría que se conformó en las sexagésima cuarta legislatura, el cual no es un dato menor, ya que si bien en cada ocasión se le dio la palabra a los legisladores que la solicitaban para discutir alguna propuesta de cambio, cuando ésta versaba sobre eliminar o cambiar totalmente algunos de los puntos de la reforma, era deshechada por la mayoría en votación económica para no ser admitida a discusión, como pasó en aproximadamente 35 veces en la Cámara de Diputados y 30 veces en el Senado de la República.

Es decir, no era necesario presentar argumentos para explicar el porqué no debería tomarse en cuenta una propuesta que cambiaba aspectos fundamentales de la iniciativa, bastaba con hacer uso de las reglas del propio procedimiento legislativo para votar en contra, deshecharlas y proseguir con la lista de intervenciones.

Lo anterior cobra relevancia no sólo porque permite que se llegue a una resolución sin caer en una discusión interminable, característica consustancial del poder Legislativo que se explicó en el primer capítulo, sino también porque permite apreciar los argumentos del grupo mayoritario y sus alianzas.

Mismos que argumentaban la necesidad de cambio, porque la forma en que se venían realizando las acciones de gobierno no satisfacían o no obtenían los resultados que se esperaban, por tanto habría que cambiar para buscar una mayor eficacia y eficiencia en el aparato de gobierno, bajo una lógica de austeridad y

combate a la corrupción, además de justificar que cada cambio propuesto estaba apegado al marco legal.

Al final, el nuevo gobierno que llegó al poder al término del proceso electoral 2017 – 2018, auto denominado de izquierda, no mostró señales de cambios relevantes en la operación del Legislativo. Como se observa, la mayoría afín al presidente respaldó la iniciativa favorable a sus intereses y, la deliberación pública que caracteriza ese espacio, al menos en la aprobación de la LOAPF, se convirtió en un trámite con efectos limitados, en el que las reglas de la mayoría son el elemento de peso para concretar cambios que tendrán efectos relevantes para la sociedad.

En razón de los argumentos expresados con anterioridad, las siguientes dos tablas retoman algunas de las citas más significativas que ilustran la mayoría de los argumentos que tuvieron lugar en el pleno de ambas cámaras, durante el proceso legislativo que llevó la deliberación de la iniciativa de reforma a la LOAPF, sustentadas por más de un legislador en la mayoría de los casos.

Tabla 5. Argumentos en contra de aprobar la iniciativa de reforma a la LOAPF

Cita	Legisladores que presentaron dichos argumentos y aquellos que tuvieron una opinión similar
Argumentos Administrativos	
<p>“En relación al artículo 17 Ter y 17 Bis, me gustaría mencionar las siguientes observaciones. Estos delegados federales, o también conocidos por la opinión pública como los súper delegados, tendrán facultades piramidales de alta lealtad a la Presidencia de la República, donde concentrarán en una persona atribuciones para atender temas políticos, económicos y de seguridad</p>	<p>Emmanuel Reyes – PRD, Alan Falomir – MC, Carmen Macías – MC, Marta Tagle – MC, Carmen Prudencia – MC, Julieta Macías - MC (Debates, 13 de noviembre); Lourdes Contreras – MC, Ricardo Aguilar – PRI (Debates edición vespertina, 13 de noviembre); Dante Delgado – MC, Clemente Castañeda – MC, Nadia Navarro – PAN, Indira Rosales – PAN,</p>

Cita	Legisladores que presentaron dichos argumentos y aquellos que tuvieron una opinión similar
<p>pública, y también en relación al tema de desarrollo social tendrán a su cargo la coordinación e implementación de planes, programas, acciones, para el desarrollo integral, así como la supervisión de los programas que ejercen algún beneficio directo a la población.</p> <p>La polémica decisión de eliminar todos los requisitos a quienes asumirán importantes responsabilidades, incluso eliminar ser ciudadano mexicano por nacimiento y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos. Esto es un error indiscutible, más aún cuando se elimina el requisito de contar con estudios académicos en materias afines a las atribuciones que corresponden a la delegación respectiva, lo que abre la puerta a nombrar a personas que sean compromisos políticos y regresar al absurdo y primitivo compadrazgo posrevolucionario” Lourdes Contreras - MC (Debates edición vespertina, 13 de noviembre).</p>	<p>Samuel García – MC (Debates 22 de noviembre).</p>
<p>“Vemos cómo se marca la falta de transparencia en toda la estructura</p>	<p>Felipe Macías – PAN (Debates, 13 de noviembre).</p>

Cita	Legisladores que presentaron dichos argumentos y aquellos que tuvieron una opinión similar
<p>gubernamental, vemos cómo se empalman funciones entre las Secretarías y cómo se saturan facultades precisamente en todas las Secretarías” Felipe Macías – PAN (Debates, 13 de noviembre).</p>	
<p>“Es muy grave en ese dictamen que se establezca una facultad a la Secretaría de Seguridad la de organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción el Centro Nacional de Inteligencia, el cual fungirá como un sistema de investigación e información que coadyuva a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano” Carmen Prudencio – MC (Debates, 13 de noviembre).</p>	<p>Carmen Prudencio – MC (Debates, 13 de noviembre).</p>
<p>“En atención a los diversos señalamientos de los sectores sociales, académicos, en materia de medios de los derechos de las audiencias, el día de hoy, en este momento, estoy proponiendo la reserva para que se elimine la referencia siguiente, cito: “proveer del servicio de radiodifusión pública digital a nivel nacional” con el fin de regresar a la redacción original de la iniciativa y mantener, como hasta ahora se ha tenido, la disposición normativa</p>	<p>Manuel Añorve – PRI, Nadia Navarro – PAN, Ricardo Monreal – Morena, Xóchitl Galvez – PAN (Debates 22 de noviembre).</p>

Cita	Legisladores que presentaron dichos argumentos y aquellos que tuvieron una opinión similar
que todos conocemos” Ricardo Monreal – Morena (Debates 22 de noviembre).	
Argumentos Políticos	
“Si el objetivo de la reforma es fomentar el clientelismo y el control electoral de los usuarios y de los programas sociales, entonces va por buen camino. Tal parece que, más que organizar el gobierno se busca instrumentar una maquinaria político – electoral afín a los intereses” Lucero Saldaña – PRI (Debates, 13 de noviembre).	Lucero Saldaña – PRI, Emanuel Reyes – PRD, Carlos Castaños – PAN (Debates, 13 de noviembre).
“Este proyecto incuestionable de concentrar y centralizar jerárquicamente la planeación, la ejecución, la promoción, supervisión y evaluación de las políticas públicas a unos pocos ciudadanos. Esta es, sin lugar a dudas, una forma de revertir el desarrollo del federalismo en nuestro país” Lourdes Contreras – MC (Debates edición vespertina, 13 de noviembre).	Jorge Romero – PAN (Debates, 13 de noviembre); Lourdes Contreras – MC (Debates edición vespertina, 13 de noviembre); Clemente Castañeda – MC, Beatriz Paredes – MC, Nadia Navarro – PAN, Claudia Anaya – PRI, Antonio García – PRD (Debates 22 de noviembre).
“Hoy lo estamos viendo, el comienzo de una historia nueva, una historia que nos llama a una voz unánime: no a la dictadura de López Obrador [...] Esperemos que a México le vaya bien. Pero con las actividades de berrinche del dictador no se va a poder” Jorge	Julieta Macías – MC, Felipe Macías – PAN, Jorge Preciado – PAN, Carlos Castaños – PAN, (Debates, 13 de noviembre); Emilio Icaza – Sin Grupo Parlamentario (Debates 22 de noviembre).

Cita	Legisladores que presentaron dichos argumentos y aquellos que tuvieron una opinión similar
<p>Espadas – PAN (Debates, 13 de noviembre).</p> <p>“¿A dónde nos está llevando esta Cuarta Transformación? Nos está llevando a una dictadura. Nos está llevando a una tiranía. Compañeros, no hay caso en el mundo exitoso bajo este esquema de llevar de un gobierno” Carlos Castaños – PAN (Debates, 13 de noviembre).</p>	
<p>“Advertimos en este dictamen, la intención de centrar la organización política en la figura del presidente. Esto refleja la característica que tendremos el próximo gobierno, un Ejecutivo enfocado más en la necesidad de prever su permanencia a través del control de los beneficios sociales que en la verdadera administración federal” Antonio García – PRD (Debates 22 de noviembre).</p>	<p>Marta Tagle – MC, Felipe Macías – PAN, Javier Salinas – PRD, (Debates, 13 de noviembre); Manuel Añorve – PRI, Antonio García – PRD, Juan Fócil – PRD, Clemente Castañeda – MC, Beatriz Paredes – PRI (Debates 22 de noviembre).</p>
Argumentos que incentivan la animadversión	
<p>“Hoy, es el cumpleaños del presidente electo, su bancada sumisa quiere darle este regalo, una nueva LOAPF. Nada de malo tendría si no fuera tan grave el retroceso para este país, no le están dando un buen instrumento a cambio, le están concediendo, sin embargo, autoritarismo corrupción, control,</p>	<p>Jorge Preciado – PAN, Adriana Dávila – PAN (Debates, 13 de noviembre).</p>

Cita	Legisladores que presentaron dichos argumentos y aquellos que tuvieron una opinión similar
irresponsabilidad, ignorancia y demasiada soberbia” Adriana Dávila – PAN, (Debates, 13 de noviembre).	
“La iniciativa enviada no tiene el carácter de preferente, aunque de facto es ultrapreferente, como consecuencia tenemos un dictamen apresurado, un dictamen poco meditado. Les aseguro, sin ofender a nadie, que una gran mayoría de los diputados y de las diputadas no lo ha leído, se los aseguro. Tienen alguna noción de lo que se trata o han leído alguna reseña a lo mucho, pero no saben cuál es la profundidad de lo que van a aprobar hoy esta tarde” Jorge Espadas – PAN (Debates, 13 de noviembre).	Jorge Espadas – PAN (Debates, 13 de noviembre).
“Que ustedes asuman los costos totales de sus decisiones, porque podríamos pedirle al personal de Comunicación Social, de esta misma asamblea, toneladas de material video gráfico en el que ustedes mismos, compañeras y compañeros, aquí en esta tribuna, a lo mejor en otra circunstancia, a lo mejor con otros colores, pero ustedes mismos enardecidamente decían que era la peor práctica antidemocrática el plancharse a las minorías [...] Si ustedes nos orillan a	Emmanuel Reyes – PRD, Jorge Romero – PAN, Carmen Prudencio – MC, Carmen Macías – MC (Debates, 13 de noviembre).

Cita	Legisladores que presentaron dichos argumentos y aquellos que tuvieron una opinión similar
<p>hacer una oposición con un destino meramente testimonial, entonces las mujeres y los hombres de Acción Nacional vamos a dejar la piel en esta tribuna por dar testimonio.</p> <p>Hoy ustedes le dicen a la gente de México si el gobierno de Morena va a ser uno que dialogue y construya, así sea mínimamente. O sea, un gobierno que use y abuse de su mayoría y aplaste a la pluralidad política. El día de hoy está en sus manos” Jorge Romero – PAN (Debates, 13 de noviembre).</p>	

Fuente: elaboración propia con información de la cámara de diputados y la cámara de senadores.

Tabla 6. Argumentos a favor de aprobar la iniciativa de reforma a la LOAPF

Cita	Legisladores que presentaron dichos argumentos y aquellos que tuvieron una opinión parecida
Argumentos Administrativos	
<p>“El rediseño institucional establece mecanismos para fortalecer procesos de orden, de eficacia y eficiencia institucional que permitirán, incluso a las propias entidades federativas, aprovechar de mejor manera los programas federales con reglas claras, flexibles y abonando a la transparencia. Garantizar que los programas lleguen a la población objetivo</p>	<p>Iván Pérez – PES, Aleida Alavez – Morena (Debates, 13 de noviembre).</p>

Cita	Legisladores que presentaron dichos argumentos y aquellos que tuvieron una opinión parecida
<p>es una meta que no podemos soslayar. Tendremos que eliminar la duplicidad en el otorgamiento de los recursos que en muchas entidades y municipalidades se han prestado a la manipulación política y electoral” Iván Pérez - PES (Debates, 13 de noviembre).</p>	
<p>“Los súper delegados son como una propuesta de ventanilla única que permita mayor eficiencia en los resultados de política pública, del servicio público en general [...] Se tratan, pues, las delegaciones de supervisar, de coordinar de mejor manera la operatividad de todos los programas. Van a supervisar, a coordinar, a tener un mejor control del gasto de manera eficiente” Dolores Padierna – Morena (Debates edición vespertina, 13 de noviembre).</p>	<p>Dolores Padierna – Morena (Debates edición vespertina, 13 de noviembre); Higinio Martínez – Morena (Debates 22 de noviembre).</p>
<p>“El uso de la fuerza sin una estrategia coordinada, ha resultado en acciones ineficaces que sólo han exacerbado el clima de violencia y de criminalidad. Por ello se plantea la recomposición de las instituciones de seguridad pública, y en esta nueva estructura de gobierno, se establece la separación de las funciones de gobernanza en esencia a las políticas</p>	<p>César Hernández – Morena, Reginaldo Sandoval – PT, Jaime Pérez – Morena (Debates, 13 de noviembre); Cristóbal Arias – Morena, Manuel Añorve – PRI, Higinio Martínez – Morena, Imelda Castro – Morena, Cora Pinedo – PT (Debates 22 de noviembre).</p>

Cita	Legisladores que presentaron dichos argumentos y aquellos que tuvieron una opinión parecida
<p>de las funciones de seguridad, mediante la creación de la Secretaría de Seguridad Pública y Protección Ciudadana [...] Replantea también a la policía federal, que queda bajo su adscripción” Cristóbal Arias – Morena (Debates 22 de noviembre).</p>	
<p>“La Secretaría de bienestar enmarca la estrategia integral más importante que se propone para articular una política de bienestar que combata en inhíba los altos índices de pobreza y marginación [...] La Secretaría articulará el trabajo armónico de las dependencias de la APF vinculadas a esta nueva estrategia. [...] Para lograr estos objetivos, el dictamen contiene establecer la creación de nuevas unidades administrativas, como habrán de ser las delegaciones de programas para el desarrollo [...] mismas que estarán adscritas jerárquica y orgánicamente a la Secretaría de Bienestar y sus titulares serán designados por el titular de la Secretaría bajo propuestas de la coordinación general de programas para el desarrollo” Cristóbal Arias – Morena (Debates 22 de noviembre).</p>	<p>Reginaldo Sandoval – PT (Debates, 13 de noviembre); Cristóbal Arias – Morena, Manuel Añorve – PRI, Imelda Castro – Morena, Eduardo Murat – PVEM, Sasil de León – PES (Debates 22 de noviembre).</p>

Cita	Legisladores que presentaron dichos argumentos y aquellos que tuvieron una opinión parecida
Argumentos Políticos	
<p>“De la discusión de la iniciativa de reforma con más de 40 horas de estudio, una conferencia parlamentaria, un conversatorio ciudadano, 57 modificaciones, mayoría calificada en la votación final de la Cámara de Diputados y mayoría calificada en la votación de las reservas en la Cámara de Senadores” Rocío Badillo – Morena, (Debates, 25 de noviembre).</p>	<p>Aleida Alavez – Morena, Gerardo Noroña - PT (Debates, 13 de noviembre); Rocío Badillo – Morena (Debates, 25 de noviembre).</p>
<p>“Todo gobierno que llega a tener una Administración Pública hace adecuaciones administrativas. Nosotros lo estamos revisando desde el 02 de julio con mucho ahínco y mucha responsabilidad. Actuaremos como una mayoría responsable y enseguida vienen las reservas que tuvieron lugar por argumentos sólidos, por argumentos convincentes, no de mi bancada, de varios grupos parlamentarios” Aleida Alavez – Morena (Debates, 13 de noviembre).</p>	<p>Aleida Alavez – Morena (Debates, 13 de noviembre), Alejandra León – PT (Debates 22 de noviembre).</p>
<p>“La iniciativa de reformas y adiciones a la LOAPF, tiene entre otras características [...] adecuar el marco normativo y legal, a efecto de dar congruencia a los</p>	<p>Iván Pérez – PES, Gerardo Noroña – PT (Debates, 13 de noviembre); Reginaldo Sandoval – PT (Debates edición vespertina,</p>

Cita	Legisladores que presentaron dichos argumentos y aquellos que tuvieron una opinión parecida
compromisos que se generaron por la coalición Juntos Haremos Historia durante la campaña y que hoy en día tendremos que llevar a la práctica ya siendo gobierno” Iván Pérez – PES (Debates, 13 de noviembre).	13 de noviembre); Imelda Castro – Morena (Debates 22 de noviembre).
“Las reformas y adiciones de este proyecto de decreto son viables y necesarias en su contenido y objeto para integrar la nueva estructura de la Administración Pública Federal a fin de responder a los reclamos y a las demandas más sentidas del pueblo y de la sociedad mexicana como son: la seguridad, la justicia y el bienestar económico y social” Cristóbal Arias – Morena (Debates 22 de noviembre).	Vicente Onofre – PES (Debates, 13 de noviembre); Cristóbal Arias – Morena, Raúl Cacho – PVEM, Alejandra León – PT (Debates 22 de noviembre).
“Tenemos el derecho a organizarnos y en ello corremos nuestros riesgos. La propuesta que se ha hecho aquí es también a partir del aprendizaje que hemos tenido en los últimos años en nuestro país” Mario Delgado (Debates edición vespertina, 13 de noviembre).	César Hernández – Morena, Rubén Terán - Morena, (Debates, 13 de noviembre); Mario Delgado (Debates edición vespertina, 13 de noviembre); Higinio Martínez – Morena (Debates 22 de noviembre).
“Debemos ahora realizar una reestructuración del aparato de gobierno que busque su eficiencia con austeridad y bajo reglas de buen gobierno”.	Flora Cruz – Morena (Debates, 13 de noviembre); Alejandra León – PT (Debates 22 de noviembre).

Cita	Legisladores que presentaron dichos argumentos y aquellos que tuvieron una opinión parecida
<p>“No quieran engañar con la supuesta centralización del poder, ya que la modificación se hace dentro de la esfera de la competencia del Ejecutivo, no se le dota de mayores facultades y no se le quita poder a ningún otro. Se trata de facilitar el trabajo de la administración” Eunice Romo – PES (Debates 22 de noviembre).</p>	<p>Marco Gómez – PVEM (Debates, 13 de noviembre); Eunice Romo – PES (Debates 22 de noviembre).</p>
Argumentos que incentivan la animadversión	
<p>“Ustedes, los diputados de Acción Nacional, son los principales responsables de la debacle de este país del siglo XXI y eso deben aceptarlo. No conforme con ello, Acción Nacional se robó la presidencia de la República en 2006, ¿y dónde estaban los legisladores de Acción Nacional? Tomando esta tribuna para poder asumir esa responsabilidad política y además histórica y solapar a un presidente, que compañeros, por cierto, entró por las puertas traseras de esta Cámara del Congreso. Posteriormente coaligados con el PRI ganan la presidencia, además usando recursos públicos, ganan la presidencia en el 2012” Rubén Terán – Morena (Debates, 13 de noviembre).</p>	<p>Rubén Terán – Morena, Gerardo Noroña – PT (Debates, 13 de noviembre).</p>

Fuente: elaboración propia con información de la cámara

de diputados y la cámara de senadores.

3.2 Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República

El segundo gran ejemplo de reforma administrativa corresponde al cambio de la Procuraduría General de la República a la Fiscalía General de la República, propuesta el 25 de septiembre de 2018, como la iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, presentada por la senadora Olga Sánchez Cordero a nombre propio, y de los senadores Ricardo Monreal Ávila y Julio Menchaca Salazar, con aval del grupo parlamentario de Morena.

Durante la presentación de la iniciativa, la senadora Olga Sánchez (Debates 25 de septiembre), enunció diferentes elementos a tomar en consideración, de los cuales se resaltan tres; el primero de ellos, que dicha iniciativa de reforma fue producto del esfuerzo colectivo de distintos legisladores, miembros del equipo de transición del presidente electo, así como colectivos de la sociedad civil organizada y representantes de la academia.

El segundo aspecto es sobre el argumento de la necesidad del país de contar con una Fiscalía autónoma, que traería consigo respeto a los derechos humanos, legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez, accesibilidad, debida diligencia e imparcialidad, características que, según su diagnóstico, no se encontraban en la Procuraduría General de la República.

Finalmente, el tercer aspecto resaltó que la flexibilidad en la investigación y en la persecución penal, serían un elemento nuevo y distintivo, que buscaría eliminar la rigidez con la que se desarrollaban las investigaciones, a través de equipos de investigación de recursos humanos multidisciplinarios.

Ya en la exposición de motivos (Debates 25 de septiembre), se dejó en claro que el antecedente de la iniciativa de reforma se situaba en la reforma del 10 de febrero de 2014 a la Constitución (DOF, 2014) en la cuál se modificaba el art. 102 constitucional para organizar al Ministerio Público como una Fiscalía General de la República, con autonomía, patrimonio y personalidad jurídica propias.

Aunado a ello se incluyeron otras modificaciones como sustituir la figura del Procurador General como cabeza de la organización bajo ciertas características que, según mencionan en la exposición de motivos, la reforma del 2014 no mencionaba un plazo para hacerlas cumplir, pero que al momento de presentar la iniciativa de reforma para crear la LOFGR no se habían llevado a cabo, por lo cual, el trabajo realizado en áquel entonces, donde se identificó una clara necesidad por garantizar un nuevo sistema de justicia penal, se había quedado a la mitad del camino, y por ende, ahora debía ser retomada.

Además del antecedente de la reforma de 2014, se mencionaron (Debates 25 de septiembre) algunos otros datos que contrubuyen al panorama en el cual se suscribe la necesidad de crear esta reforma, entre los que se menciona el aumento de los índices en materia de inseguridad, en razón de la delincuencia organizada, la corrupción, los secuestros, los delitos menores o los robos con violencia, por mencionar algunos.

Derivado de ello, según el diagnóstico que realizan en la iniciativa de reforma, se han producido múltiples problemáticas para la sociedad que van desde el aumento de consultas por estrés ante un episodio de inseguridad y los efectos psicosomáticos que pueden resultar de ello, hasta la relación que detectan con la baja producción empresarial y la competitividad, donde encuentran una razón para que muchas empresas extranjeras no inviertan en el país.

También se mencionó que, en conjunto, la violencia e inseguridad en el país, son un reflejo de la pérdida de control por parte del Estado, impidiendo brindar a la población las condiciones de seguridad para acceder plenamente a la libertad, las posesiones, las propiedades o los derechos básicos.

Sin embargo, ante tal panorama, señalaron que en los últimos nueve años el presupuesto destinado a seguridad pública en el país incrementó hasta en un 60%, sin disminuir los niveles de inseguridad, la impunidad o la desconfianza de la sociedad. En adición a ello, expusieron que por cada 500 auditorías respecto al manejo de los recursos correspondientes a los subsidios en seguridad, se han hecho más de cuatro mil recomendaciones.

Concluyen su diagnóstico comentando que no sólo el incremento del presupuesto y su mal ejercicio han sido la causa del incremento en los índices de inseguridad, sino también contar con una organización desgastada que labora a través de una norma atrasada, sobrerregulada y que probó llegar a su vigencia. Por tanto, el carácter necesario y urgente de crear una nueva organización que cuente con obligaciones y procedimientos claros para las autoridades en la materia, que sea autónoma para evitar presiones o injerencias externas y que requiere de voluntad parlamentaria para su elaboración y aprobación.

Pasando al contenido del proyecto de la LOFGR, éste se conforma por tres títulos que reglamentan todos los elementos que componen a la Fiscalía General, el primero de ellos se refiere a las disposiciones generales; el segundo a la función fiscal y el tercero corresponde a los recursos.

Según el artículo 5 del proyecto de ley (Debates 25 de septiembre), le corresponde a la Fiscalía General de la República investigar y perseguir delitos; ejercer la acción penal; procurar la reparación del daño de las víctimas; adoptar y, en su caso, promover la adopción de medidas de protección a favor de las víctimas, tertigos u otros sujetos procesales; intervenir en el proceso de ejecución penal; intervenir en las acciones de extradición activa y pasiva; intervenir en las acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales y, las demás que señalen las disposiciones aplicables.

Es en el artículo 14 donde se deja en claro su estructura, la cuál se conformaría de la siguiente manera: Fiscalía General; Coordinación General; Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos; Fiscalía Especializada en Delitos Electorales; Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; Fiscalía Especializada en Asuntos Internos; Coordinación de Investigación y Persecución Penal; Coordinación de Métodos de Investigación; Coordinación de Planeación y Administración; Órgano Interno de Control; Consejo Técnico; Centro de Formación y Servicio Profesional de Carrera; Órgano de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias y, las fiscalías, órganos o unidades que determine la persona titular de la Fiscalía General, a través de acuerdos

generales, de conformidad con la presente Ley y su Reglamento y, acorde con el Plan de Persecución Penal.

Como puede observarse, el proyecto de decreto para crear la LOFGR responde a un contexto donde hace un par de años se había detectado la necesidad de modificar el sistema de justicia penal, pero que los esfuerzos hasta ese momento no habían logrado concretarse. Es así como esta iniciativa llega a la Cámara de Senadores, con modificaciones tanto en su operación, como en su coordinación y visión sobre esta nueva organización.

Así como en el apartado anterior, a continuación, se describe en forma de relato histórico no riguroso, lo ocurrido en las sesiones en las que tuvieron un espacio de discusión la iniciativa para crear la LOFGR. Tal descripción permite identificar la dinámica de la operación legislativa en procesos de transformación de relevancia para la vida pública, los argumentos y el comportamiento político de los grupos minoritarios en las cámaras, algunos de oposición, así como los de una mayoría que respalda las características organizativas que darían rumbo a la actuación del poder Ejecutivo y el aparato administrativo gubernamental en los siguientes años.

Debate en el pleno de las Cámaras del Congreso de la Unión

Después de ser presentada el 25 de septiembre de 2018, turnada a las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos, es en la sesión del 25 de noviembre de 2018 donde comenzaron las intervenciones en el pleno de la Cámara de Senadores que, como en el ejercicio anterior, se dividirán los argumentos en las categorías de argumentos administrativos, argumentos políticos y argumentos que incentivan la animadversión.

Es necesario resaltar que el argumento político más relevante, el que atravesó la discusión en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, fue el de si se le estaba otorgando verdadera autonomía a la Fiscalía General de la República.

Lo anterior, retomando la diversidad de señalamientos en los que explicaban que no se quería contar con un fiscal que dependiera del poder ejecutivo, para lo

cual habría que reformar el artículo 102 constitucional, el cual estipula, en su apartado A, lo siguiente:

“A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República

como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

Para ser Fiscal General de la República se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente:

I. A partir de la ausencia definitiva del Fiscal General, el Senado de la República contará con veinte días para integrar una lista de al menos diez candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al Ejecutivo Federal.

Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Senado una terna y designará provisionalmente al Fiscal General, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo.

En este caso, el Fiscal General designado podrá formar parte de la terna.

[...] IV. El Fiscal General podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores dentro de un plazo de diez días hábiles, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Senado no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.

V. En los recesos del Senado, la Comisión Permanente lo convocará de inmediato a sesiones extraordinarias para la designación o formulación de objeción a la remoción del Fiscal General.

VI. Las ausencias del Fiscal General serán suplidas en los términos que determine la ley” (CPEUM, 1917).

Siguiendo lo establecido en el artículo 102, distintos legisladores enfatizaron que el cargo del Fiscal General no sería autónomo, ya que este podría ser designado y removido según el perfil que se eligiera desde la representación del poder ejecutivo.

Situación que en palabras del senador Juan Zepeda, sería preocupante porque estaría “sujeto a los criterios del mismo presidente, de determinar quién sí

es corrupto y quién no es corrupto; qué se tiene que investigar y qué no se puede investigar” (Debates 15 de noviembre).

En esa misma línea, el grupo parlamentario del PAN, a través de las palabras de Damian Zepeda, manifestaron estar “en contra de todo el proyecto, ya que, aún realizando toda una agumentación de que éste no es suficiente, por ideal que sea la ley secundaria, se requiere una reforma constitucional. Que se hagan unas cuantas mejoras de redacción con las reservas, que se deshechen el 80 por ciento de las reservas y que se cambien algunas fracciones de un artículo no significa la ley ya sea correcta” (Debates 15 de noviembre).

En cuanto a los argumentos administrativos y sobre animadversión, fueron pocas las intervenciones que tuvieron lugar, en las cuales, por un lado, se criticaba la estructura de la FGR, al crear nuevas fiscalías especializadas, pero sin ser autónomas, y por el lado de la animadversión, el hecho de que las minorías seguían sin ser escuchadas, pero que del lado del grupo mayoritario, se juzgaba a dichas minorías por no tener un discurso que más allá de presentar argumentos, votaban en contra sólo porque la propuesta fue presentada por el grupo mayoritario en ambas cámaras del congreso.

El balance

A diferencia de la discusión que se presentó en el pleno de ambas cámaras en torno a la LOAPF, la discusión para la LOFGR tuvo un argumento central que cruzó todo el debate: sobre si era o no un organismo autónomo, bajo la redacción del proyecto de ley, sin antes modificar el artículo 102 constitucional.

Si bien fueran parte de los grupos mayoritarios en el congreso y sus aliados, o de los grupos minoritarios autodenominados de oposición, se dejaba en claro el deseo de crear para el país una Fiscalía General autónoma, que cumpliera con sus actividades y así, mejorar la situación de inseguridad, violencia e impunidad por la que atraviesa el país.

Así que además de discutir algunos aspectos sobre el diseño estructural de dicha organización gubernamental, uno y otro argumento se centró en la

necesidad de reformar el artículo 102 constitucional sobre la designación y remoción del Fiscal General, hecho que, aunque se modificara el proyecto de ley, no era posible aplicar en esta deliberación parlamentaria, sin embargo, una y otra vez los argumentos siguieron esta línea.

Por otro lado, cuando se presentaron reservas en el Senado de la República, 20 de ellas fueron aceptas a discusión y posteriormente aprobadas, realizadas por diferentes legisladores de los grupos parlamentarios PRD, PRI, PAN y MC.

Hecho interesante porque, al llegar el dictamen a la Cámara de Diputados, ninguna de las 22 reservas fueron aceptadas. Se mencionó que hubo cierta premura para llevar a cabo la votación, e incluso dos veces a lo largo de la deliberación en el pleno se solicitó quorum, para verificar que estuvieran la mayoría de los integrantes de la cámara.

Sin embargo, y como lo muestra la siguiente tabla, fueron pocos los legisladores que faltaron a la votación:

Tabla 7. Votación por la que se aprueba la Ley Orgánica de la FGR

Votos	Total	Morena	PAN	PRI	PES	PT	MC	PRD	PVEM	SG
A favor	341	234	0	43	29	26	0	0	9	0
En contra	119	0	73	0	0	0	26	18	0	2
Abstención	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Quórum	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	39	20	5	4	2	3	2	1	2	0
Total	500	254	78	47	31	29	28	20	11	2

Fuente: Cámara de Diputados (2018b).

Con 342 votos a favor, por cinco de los nueve grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, fue aprobada la LOFGR, y posteriormente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 2018. En este ejercicio, fue clara la voluntad de los grupos parlamentarios, tanto a favor como en contra del dictamen, y aunque el mayor argumento en contra de aprobar el proyecto de ley, no era algo que se pudiera votar en este ejercicio, no significa que más adelante no pueda ser puesto a discusión.

Siguiendo algunos de los argumentos expresados con anterioridad, las siguientes dos tablas muestran algunas de las citas más significativas que ilustran la mayoría de los argumentos que tuvieron lugar en el pleno de ambas cámaras, durante el proceso legislativo que llevó la deliberación del proyecto de ley de la FGR, sustentadas por más de un legislador en la mayoría de los casos.

Tabla 8. Argumentos en contra de aprobar la creación de la LOFGR

Cita	Legisladores que presentaron dichos argumentos y aquellos que tuvieron una opinión parecida
Argumentos Administrativos	
<p>“En el artículo 18 de esta propuesta, que tiene cosas valiosas, reconozco, el presidente tiene la facultad para remover al Fiscal General. ¿Cómo se va a hacer realidad quitar el fuero si el fiscal es un empleado del presidente? [...] Lo que tendríamos que hacer es no generar las condiciones para que el presidente participe en la designación y en la remoción” Emilio Álvarez – Sin Grupo Parlamentario (Debates 15 de noviembre).</p>	<p>Emilio Álvarez – Sin Grupo Parlamentario (Debates 15 de noviembre).</p>
<p>“Entre los mayores defectos que podemos señalar de esta ley, es que despoja al Ministerio Público de una policía de investigación, acota la autonomía de las fiscalías especializadas, no contiene el catálogo de las faltas graves que darán lugar a la remoción de los titulares de las fiscalías, establece</p>	<p>Verónica Juárez – PRD, Lilia Villafuerte – PRD (Debates 11 de diciembre).</p>

Cita	Legisladores que presentaron dichos argumentos y aquellos que tuvieron una opinión parecida
<p>una base nacional de datos genéticos, en lugar del Banco Nacional de Datos Forenses, ordenada por la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida Por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas” Verónica Juárez – PRD (Debates 11 de diciembre).</p>	
Argumentos Políticos	
<p>“El dictamen que hoy se pone a consideración no es cualquier cosa, en las Comisiones Unidas tuvimos una discusión muy rica sobre lo que implica esta Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, es ni más ni menos que la autonomía del Fiscal General de la República. Lo que hoy se nos plantea en el dictamen, es una simple simulación; porque no se está dando cuenta al país de esa demanda, de que quien sea el encargado de procurar la justicia no dependa del Presidente de la República. [...] Lo preocupante es que un fiscal que dependa del Presidente de la República va a estar sujeto a los criterios del mismo</p>	<p>Juan Zepeda – PRD, Miguel Mancera – PRD, Samuel García – MC, Claudia Anaya – PRI, Damián Zepeda – PAN, Indira Rosales – PAN, Claudia Ruiz – PRI, Clemente Castañeda – MC, Leonor Noyola – PVEM, Xóchitl Gálvez – PAN, (Debates 15 de noviembre); Verónica Juárez – PRD, Juan Carlos Villarreal – MC, Mariana Rodríguez – PRI, María Ortega – PAN, Carmen Prudencio – MC, Mónica Bautista – PRD, Martha Tagle – MC (Debates 11 de diciembre).</p>

Cita	Legisladores que presentaron dichos argumentos y aquellos que tuvieron una opinión parecida
<p>Presidente de determinar quien sí es corrupto y quien no es corrupto; qué se tiene que investigar y qué no se puede investigar [...] Tiene que pasar por una reforma al artículo 102 constitucional, en su apartado A, donde saquemos de la esfera de decisión del Presidente de la República, sea quien sea, ¡eh! no me quiero referir hoy a Andrés Manuel, sea quien sea el titular, debe de salir de la esfera de decisión de poner al Fiscal General de la República, para que realmente cumplamos con el anhelo de acabar con la corrupción y que sea una fiscalía autónoma” Juan Zepeda – PRD (Debates 15 de noviembre).</p>	
<p>“No se trata, pues, de una decisión más sobre un órgano de la administración pública federal, tampoco de un nombramiento más. Se trata de garantizar una Fiscalía que sirva y que garantice con su autonomía la independencia y la eficacia que demanda la sociedad. Por ello, es una grave omisión y se falta a la verdad cuando se afirma que se han escuchado a todas las voces.</p>	<p>Marco Adame – PAN, Carmen Prudencio – MC (Debates 11 de diciembre).</p>

Cita	Legisladores que presentaron dichos argumentos y aquellos que tuvieron una opinión parecida
<p>No, ha habido oídos sordos, ha habido cerrazón, ha habido negativa a escuchar propuestas de organizaciones sociales, de colectivos en favor de las víctimas y de legisladores de distintos partidos políticos. [...] Los legisladores de Acción Nacional votaremos en contra porque no se ha dado un ejercicio de democracia participativa y deliberativa, porque el parlamento abierto ha quedado en una declaración, en una simulación” Marco Adame – PAN (Debates 11 de diciembre).</p>	
<p>“Hoy solo no se pierde la oportunidad de tener un fiscal autónomo y de darle participación a la sociedad civil en su designación. Hoy también lo que no podemos dejar pasar es que no se está respetando la facultad constitucional que tiene esta Cámara como Cámara revisora. Esta soberanía está pasando a ser una Cámara de segunda, en contra del espíritu del constituyente, en relación a su facultad de poder hacer la revisión y la modificación de las minutas que vienen de la Cámara de</p>	<p>Juan Villarreal – MC (Debates 11 de diciembre).</p>

Cita	Legisladores que presentaron dichos argumentos y aquellos que tuvieron una opinión parecida
<p>origen. [...] Aquí esta soberanía ha pecado de obediencia porque no ha podido ser capaz de permitir el cambio de un punto, una coma, de la minuta que llega del Senado. Y no podemos ser omisos ante este intento de convertirnos en una ventanilla de trámites, no podemos hacer que esta Cámara sea una Cámara obediente de la línea del Poder Ejecutivo” Juan Villarreal – MC (Debates 11 de diciembre).</p>	

Fuente: elaboración propia con información de la cámara de diputados y la cámara de senadores.

Tabla 9. Argumentos a favor de aprobar la creación de la LOFGR

Cita	Legisladores que presentaron dichos argumentos y aquellos que tuvieron una opinión parecida
Argumentos Administrativos	
<p>“El plan de persecución penal, que me parece una figura novedosa y que contiene ahí elementos fundamentales y que son los elementos que distinguen justamente la Fiscalía que estamos tratando de construir, de la Procuraduría General de la República. ¿Qué elementos? Primer punto, es que se van a ordenar, a partir de la planeación, los delitos conforme al impacto social que</p>	<p>Rubén Rocha – Morena (Debates 15 de noviembre).</p>

Cita	Legisladores que presentaron dichos argumentos y aquellos que tuvieron una opinión parecida
<p>éstos traen, va a haber posibilidades, como ya lo hicieron en este proyecto de Decreto, de que participe la sociedad, las instituciones académicas y que se dé el control ciudadano en el ejercicio de la investigación penal, se van a cuidar y garantizar los derechos humanos. Algo que me parece fundamental, que destaco, a propósito de este tema de la autonomía, es que la Fiscalía General, su esencia autónoma está en el hecho de que los cuerpos técnicos, los investigadores, no los subordinados, los subordinados los había en la Procuraduría General o los hay, ya no los habría en la Fiscalía, tienen libertad, autonomía, independencia para investigar. Ahí está la esencia de la autonomía de esta Fiscalía que estamos construyendo” Rubén Rocha – Morena (Debates 15 de noviembre).</p>	
<p>“Votaremos a favor porque el presente ordenamiento establece la posibilidad de crear fiscalías adicionales a la de derechos humanos y electoral, como podría ser una procuraduría que atienda el tema de</p>	<p>Marco Gómez – PVEM, Lucio Palacios – Morena, Rocío Barrera – Morena, Nayeli Salvatori – PES, Armando Contreras – Morena (Debates 11 de diciembre).</p>

Cita	Legisladores que presentaron dichos argumentos y aquellos que tuvieron una opinión parecida
<p>los feminicidios. Establece también la posibilidad de atracción de los temas que en el ámbito local puedan ser de interés de la federación.</p> <p>Votaremos a favor porque se establece la creación de un servicio profesional de carrera que redundará en la profesionalización de la procuración de justicia en nuestro país.</p> <p>Se establece la creación de la Base Nacional de Información Genética, la cual permitirá un puntual seguimiento de las víctimas, al tiempo que fortalecerá los procesos de investigación” Marco Gómez - PVEM (Debates 11 de diciembre).</p>	
Argumentos Políticos	
<p>“A los legisladores del Partido Verde, nos congratula que en los primeros meses de esta LXIV Legislatura se debata un tema pendiente desde el año, como dije hace ratito, 2014. Estamos seguros que con la expedición de esta ley, se dará respuesta clara y contundente a los distintos fenómenos delictivos que afectan a la sociedad mexicana”</p>	<p>Sasil de León – PES, Rogelio Zamora – PVEM, Olga Sánchez – Morena, Geovanna Bañuelos – PT, Gabriela Benavides – PVEM, Cruz Pérez – Morena (Debates 15 de noviembre); Marco Gómez – PVEM, Luis Salazar – Morena, David Orihuela – Morena, Maribel Martínez – PT (Debates 11 de diciembre).</p>

Cita	Legisladores que presentaron dichos argumentos y aquellos que tuvieron una opinión parecida
<p>Rogelio Zamora – PVEM (Debates 15 de noviembre).</p> <p>“Esta ley instauro un modelo que responde a criterios de flexibilidad y pertinencia para abordar los distintos fenómenos delictivos que aquejan a la sociedad, mediante la posibilidad para integrar unidades multidisciplinarias, conformar equipos de investigación y litigación, o crear comisiones especiales de carácter temporal para dar respuestas adecuadas y diferenciadas a las demandas ciudadanas en cada entidad” Luis Salazar – Morena, (Debates 11 de diciembre).</p>	
<p>“A más de cuatro años de haber logrado un gran avance en materia de justicia, no hemos dado las herramientas para que el fiscal pueda cumplir con las tareas y demandas de la sociedad. [...] Cabe señalar que, a diciembre de 2018, el Senado no ha nombrado al titular de esta tan importante dependencia. [...] Esta legislatura debe poner punto final a los conflictos partidarios y unirnos en favor de los mexicanos, para poder consolidar esta reforma expidiendo la</p>	<p>Esmeralda Moreno – PES, Benjamín Robles – PT, Iván Pérez – PES, (Debates 11 de diciembre).</p>

Cita	Legisladores que presentaron dichos argumentos y aquellos que tuvieron una opinión parecida
<p>ley que tendrá por objeto reglamentar la organización, funcionamiento y ejercicio de la Fiscalía General de la República, basándose principalmente en los principios de autonomía, legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos” Esmeralda Moreno – PES (Debates 11 de diciembre).</p>	
<p>“El artículo decimotercero transitorio establece la necesidad de que, en un año, a partir del nombramiento de la persona titular de la fiscalía, se revisará el marco jurídico constitucional, que tendrá como objetivo la identificación, discusión y formulación de las reformas constitucionales a la legislación secundaria o de las reformas necesarias para la óptima operación del modelo y, en su caso, su mejoramiento” Lucio Palacios – Morena (Debates 11 de diciembre).</p>	<p>Lucio Palacios – Morena (Debates 11 de diciembre).</p>
Argumentos que incentivan la animadversión	
<p>“Lo que hoy he venido a escuchar, en el Pleno del Senado, es el mismo discurso de quienes hoy,</p>	<p>Cristóbal Arias – Morena (Debates 15 de noviembre); Maribel Martínez – PT (Debates 11 de diciembre).</p>

Cita	Legisladores que presentaron dichos argumentos y aquellos que tuvieron una opinión parecida
<p>aprovechando esta tribuna y la presencia de los medios de comunicación, vienen con un discurso falso [...] me recuerda alguna ocasión de las veces que fui Diputado Federal [...] un Diputado de Guanajuato, por cierto, de Acción Nacional [...] recuerdo que en las mañanas temprano, bien vestido y peinado, atildadito salía de misa y decía que venía de confesarse y que estaba bien, y le daba gracias a Dios, y en la noche se iba a los prostíbulos a embriagarse, a emborracharse y a no sé cuantas cosas más. Ese es el discurso que estamos escuchando aquí, de aquellos que nos vienen a querer pretender que nos van a dar lecciones de derecho constitucional, que nos van a enseñar qué es el concepto de autonomía, cuando en prácticamente todos los países del mundo, para nombrar fiscales, la autonomía es con la injerencia de los órganos del Estado, sean legislativos o sea ejecutivo, pero el caso aquí no es la discusión realmente jurídica, es política.</p>	

Cita	Legisladores que presentaron dichos argumentos y aquellos que tuvieron una opinión parecida
<p>[...] Que quede muy claro que ante los ojos de la nación, los que van a votar en contra van a ratificar su minoría frente a la mayoría del pueblo de México que votó en contra de la corrupción y en contra de la impunidad.</p> <p>[...] Nosotros los escuchamos y los respetamos, pero están equivocados, su voto en contra no nos va a afectar, los va a seguir afectando a ustedes, se va a ratificar por qué no votaron por ustedes y por qué se tienen que ir del gobierno y por qué son minoría aquí en estas Cámaras.</p> <p>[...] Si les preocupa tener un “fiscal carnal”, sí va a haber un Fiscal carnal próximamente, un “fiscal carnal” de la mayoría de la sociedad mexicana agraviada por ustedes, por la corrupción, por el trafico de influencia, por las masacres, por Tlatlaya, por Apatzingán, por Ayotzinapa, por la Casa Blanca, por mencionar uno de tantos y tantos agravios que ustedes han cometido en contra del pueblo de México. Claro que queremos un “fiscal carnal” que efectivamente actué con profesionalismo, con eficacia, con</p>	

Cita	Legisladores que presentaron dichos argumentos y aquellos que tuvieron una opinión parecida
<p>honestidad, con responsabilidad y es lo que vamos a tener, vamos a tener un fiscal comprometido con la ley y vigilado por este órgano legislativo y también por el Poder Ejecutivo. De tal manera, que ustedes sigan desgarrándose las vestiduras porque con quien están quedando mal es con el pueblo y el pueblo está de lado de esta mayoría”. Cristóbal Arias – Morena (Debates 15 de noviembre).</p>	

Fuente: elaboración propia con información de la cámara de diputados y la cámara de senadores.

Capítulo 4. La fusión de dos entidades gubernamentales: el caso de Seguridad Alimentaria Mexicana

Este capítulo presenta el caso de Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), un organismo descentralizado que se creó a partir de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) aprobada en noviembre de 2018. Entre las dependencias en las que recayeron modificaciones a partir de dicha reforma administrativa, se eligió el caso de SEGALMEX por ser el único que implicaba la fusión de dos empresas con participación estatal mayoritaria y, que normaría la creación de una nueva organización que representaría parte importante de la política de alimentación en el país, misma que se justificó en la reorientación de las políticas públicas dirigidas al campo, la línea de austeridad y el combate a la corrupción.

Este caso hace referencia a la importancia del diseño organizacional que se configura a partir de las decisiones aprobadas en el poder Legislativo en México, así como de algunas de sus propias limitaciones.

Consideraciones metodológicas

En este apartado de la investigación se describen las técnicas utilizadas para este capítulo, partiendo de la investigación documental, la cual involucró la revisión de los diarios de los debates en ambas cámaras del Congreso de la Unión para identificar las intervenciones relacionadas a SEGALMEX, así como la investigación documental oficial en relación a las empresas Liconsa y Diconsa, y diversos documentos presupuestarios oficiales.

Además se optó por aplicar entrevistas semiestructuradas, ya que son una herramienta de investigación cualitativa que permite contar con información de actores clave para reconstruir una realidad o identificar su percepción sobre algún problema o fenómeno social. Las investigaciones de esta índole, es decir las cualitativas, recaban información de las personas ya que pueden suponer

un “diálogo entre los datos y la teoría y, de ser necesaria, alguna reformulación en la investigación en función de los hallazgos” (Fassio, 2018).

Ambas técnicas con la finalidad de contar con datos que sean relevantes para el análisis de los hechos sobre los cambios estructurales que ocurrieron una vez que se da la fusión entre Diconsa y Liconsa para dar paso a SEGALMEX.

Con ese propósito se llevaron a cabo dos entrevistas semiestructuradas, una dirigida a un trabajador del organismo descentralizado SEGALMEX y la segunda a otro trabajador de la empresa DICONSA. La información que arrojaron las mismas es utilizada para la descripción y el análisis en el presente capítulo.

Cabe aclarar que la información que se presenta es sólo una aproximación para conocer el fenómeno, pero no se pretende generalizar, es decir, no es objetivo de esta investigación decir que SEGALMEX funcione así en la totalidad, sino que es un análisis que se desprende de la información documental y de los dichos de los actores que se entrevistaron.

Algunas consideraciones respecto al marco en el que se crea SEGALMEX

Formalmente la creación de la organización gubernamental Seguridad Alimentaria Mexicana deriva de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal aprobada en noviembre de 2018, sin embargo, habría que considerar dos cuestiones; la primera que formó parte de una reforma que implica más de un cambio en la estructura gubernamental, que como se mostrará más adelante, no implicó mucho tiempo de discusión en el pleno, como sí lo tuvieron algunos otros cambios.

La segunda cuestión es que esta reforma no fue la única con la que inició el gobierno de la llamada Cuarta Transformación. Si bien formalmente Andrés Manuel López Obrador asumiría el cargo hasta el primero de diciembre de 2018, las y los legisladores que resultaron ganadores en el proceso electoral 2017 – 2018, en su mayoría simpatizantes o abanderados por la misma coalición de partidos de quién ocuparía la titularidad del poder Ejecutivo, entrarían en funciones desde el primero de septiembre de 2018, como la dicta la Constitución.

Este periodo de tiempo es relevante, porque aún cuando el futuro titular del poder Ejecutivo asumiría el cargo de manera formal meses poco tiempo después, en el poder Legislativo comenzaban a presentarse propuestas de reforma que darían inicio a las modificaciones que traería consigo el gobierno electo en 2018.

Anteriormente, se ha hecho referencia a la importancia y la serie de cambios más ilustrativos que traería consigo la modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la que derivó la creación de SEGALMEX, si bien es claro que dicha reforma trajo consigo grandes cambios, habría que considerar que forman parte de un plan o proyecto de gobierno.

Dicho proyecto fue dado a conocer desde el proceso electoral 2017 – 2018, con el nombre de *Proyecto Alternativo de Nación 2018 – 2024*, mismo que fue presentado como plataforma electoral y programa de gobierno por parte del partido Morena, partido que fue creado en 2014 por el propio Andrés Manuel López Obrador.

En el *Proyecto Alternativo de Nación 2018 – 2024* (INE, 2017), se identificaban una serie de cuestiones que debían atenderse, entre las cuales se encontraban la erradicación de la corrupción; el combate a la pobreza; la austeridad; recuperar la paz; la equidad de género; crecimiento económico y la autosuficiencia alimentaria.

Es decir, desde antes de ser elegido el gobierno electo en 2018, la línea discursiva del proyecto ya había sido pública, así como las prioridades que tendría el mismo. En conjunto con las reformas que comenzarían a presentarse en septiembre de 2018, meses después se publicaría el *Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024* (PND, 2019), el cual reafirmaba las líneas de trabajo prioritarias para esta administración.

Si bien era importante resaltar que la reforma que dio cabida a la creación de SEGALMEX es parte de un proyecto que tiene otras líneas de trabajo, se debe enfatizar que el tema de la autosuficiencia alimentaria¹⁵, tiene un lugar importante

¹⁵ El término de autosuficiencia alimentaria o soberanía alimentaria ha sido utilizado en diversas conferencias de prensa que día con día el Presidente López Obrador ha brindado desde que entró en funciones como titular del poder Ejecutivo. Si bien el concepto de soberanía alimentaria no es estrictamente sinónimo del concepto seguridad alimentaria, la Food and Agriculture Organization of

que ha sido expuesto tanto en el *Proyecto Alternativo de Nación 2018 – 2024* (INE, 2017), como en el *Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2024* (PND, 2019), resaltando el hecho de que el campo fue abandonado y que las políticas gubernamentales no respondieron a las problemáticas de manera satisfactoria, creando dependencia hacia los productos agroalimentarios y maquinaria de importación, como descuidando a los pequeños productores.

Ante ello, con la creación de SEGALMEX, según el PND (2019) esta organización gubernamental tendría entre sus funciones coordinar la adquisición de productos agroalimentarios a precios de garantía; vender y distribuir fertilizantes, semillas mejoradas y otros productos que pudieran contribuir con la productividad del campo; promover la industrialización de alimentos básicos más la leche y sus derivados, así como la comercialización de los excedentes dentro y fuera del país; promover la creación de micro, pequeñas y medianas empresas privadas asociadas a la comercialización de productos alimenticios y, apoyar en las tareas de investigación científica y desarrollo tecnológico que se encuentren vinculadas con su objeto de distribuir la canasta básica en regiones de alta marginación económica.

4.1 Segalmex

Como lo expuso Mario Delgado durante la presentación de la iniciativa de reforma a la LOAPF, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural tendría como principal encargo garantizar y promover la seguridad alimentaria del país, por tanto, se establecería la base para fusionar Liconsa y Diconsa y crear un nuevo organismo llamado SEGALMEX, Seguridad Alimentaria Mexicana (Debates, 18 octubre).

the United Nations (FAO, 2013), ha determinado que ambas enfatizan “la necesidad de aumentar la producción y la productividad de alimentos para frenar la demanda futura. Ambos conceptos subrayan que el problema central reside en el acceso a los alimentos y, en consecuencia, suponen la implementación de políticas públicas redistributivas, desde el ámbito del ingreso, así como del empleo y, asumen la necesaria articulación entre alimentos y nutrición. Además, de ambos conceptos se pueden derivar propuestas de protección social para enfrentar crisis temporales o programas de transferencias condicionadas, que formen parte de programas de combate a la pobreza”.

Es así que como antecedentes se toman a las entidades Liconsa y Diconsa. La primera de ellas tiene su antecedente en 1944 con el Programa de Abasto Social de Leche, mismo que se transformó con el paso del tiempo hasta que en el año de 1995, bajo la Secretaría de Desarrollo Social de ese entonces, cambia su denominación a Liconsa S.A. de C.V. Todavía en el año de 2016 se consideraba como una empresa de participación estatal mayoritaria que tenía por objetivo industrializar leche de elevada calidad y distribuirla a precio subsidiado en el país para apoyar la nutrición de mexicanos en condiciones de pobreza.¹⁶

En cuanto a Diconsa, es constituida en 1986 con el nombre de Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo S.A. de C.V, agrupada también en el sector de la Secretaría de Desarrollo Social, con el objetivo específico de abastecer a las localidades consideradas como marginadas, productos básicos económicos, que fueran de calidad, en forma eficaz y oportuna.¹⁷

Como puede observarse ambas entidades se encaminaron a brindar servicios relacionados con la alimentación de la población mexicana, considerando en primer lugar a aquellas personas que pudieran estar enfrentando situaciones complicadas y, por tanto, que no pudieran acceder fácilmente a productos de alimentación básicos.

Lo anterior es congruente con lo que se estipula en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), ya que para el año 2011, se adiciona el tercer párrafo, del artículo cuarto, donde se establece que “toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará”. Es decir, el Estado asume como una de sus responsabilidades sociales la alimentación de su población.

En ese mismo año, la Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura, por sus siglas en inglés FAO, publicaba que “la seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento,

¹⁶Para consultar más información ingresar a <https://www.gob.mx/liconsa/acciones-y-programas/conoce-la-historia-de-liconsa-s-a-de-c-v> [activo al 04 de abril de 2021].

¹⁷Para más información consultar <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/work/models/CP/2014/tomo/VII/VSS/VSS.01.INTRO.pdf> [activo al 04 de abril de 2021].

acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana” (FAO, 2011).

Es claro que alrededor del mundo y en México el tema de la alimentación ocupa un espacio importante en cuanto al quehacer gubernamental, ya que no sólo se presenta en las discusiones públicas, sino que también cuenta con estructura operativa y estatutos jurídicos, donde se alude a más de una organización.

Como se señaló en el capítulo anterior, la iniciativa de reforma a la LOAPF, trajo consigo diversos cambios en el diseño de las organizaciones gubernamentales que componen el aparato administrativo del país, si bien en el pleno de ambas cámaras del Congreso de la Unión se presentaron diversos argumentos administrativos, fueron tres los que se pudieron identificar en torno al cambio de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, SADER.

El primero de ellos se refiere a la intervención de la diputada María Lucero Saldaña Pérez del grupo parlamentario del PRI (Debates edición vespertina, 13 de noviembre), quién señaló que en coordinación con la Secretaría de Economía y la SADER, debía adicionarse en la cadena de valor productiva agroalimentaria, a la seguridad alimentaria, para lograr un impulso y fomento a toda la cadena de valor. Modificación que fue aprobada y se adicionó al texto vigente de la LOAPF, en su artículo 34, fracción IX.

El segundo argumento que se presentó en este rubro en particular fue el del diputado Juan Francisco Espinoza Eguía del grupo parlamentario del PRI (Debates edición vespertina, 13 de noviembre), quién se pronunció en contra de cambiar a la SAGARPA, para transformarla en SADER, argumentando que al trasladar funciones de una Secretaría a otra se produciría una crisis institucional, y por ende incapacidad para atender las necesidades de agricultores y productores del país, ya que se les quitarían recursos. Esta intervención fue votada y desechada por la mayoría en la Cámara.

Finalmente, desde la exposición de motivos que presentó Mario Delgado (Debates, 18 octubre), se adicionaba en el artículo 35 de la LOAPF, la fracción XXIII, misma que apuntaba como uno de los objetivos de la Secretaría el contribuir a la seguridad alimentaria, garantizando el abasto de productos básicos.

Ahora bien, en el funcionamiento estructural de la Administración Pública Federal, los organismos descentralizados, según el artículo 45 de la propia LOAPF, son “las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.

La cita anterior, en relación con los comentarios vertidos en el pleno, arrojan a la luz que no hubo argumento alguno sobre la creación del organismo descentralizado SEGALMEX, sólo se apuntaron algunas opiniones referentes al quehacer de la nueva Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y otros temas de relevancia para la vida pública que fueron ilustrados en el apartado 3.1 *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF)*, del capítulo anterior.

Sin embargo, la no presentación de argumentos a favor o en contra de esta nueva organización, más la aprobación del contenido en la reforma a la LOAPF del 2018, darían lugar al decreto publicado el 18 de enero de 2019, en el que se establece la creación de SEGALMEX, del cual se retoma la siguiente información:

“Gran parte del campo mexicano enfrenta desde hace muchos años un evidente abandono que se traduce en insuficiencia productiva y pobreza [...] es por ello que el Gobierno Federal tiene el compromiso de impulsar al campo de una manera más equitativa, productiva y sustentable. [...] Se ha detectado en el campo la ausencia o exceso y mal uso de fertilizantes; pérdida de la biodiversidad; falta de innovación; de capacitación; de tecnologías y de equipamiento moderno, adecuado, oportuno y eficiente, así como dificultades para acceder a sistemas de crédito y financiamiento de oportunidades y alternativas de desarrollo de los pequeños productores y de los jornaleros [...] Es parte central y función prioritaria de la presente administración, promover el desarrollo de comunidades y zonas consideradas como estratégicas y, al mismo tiempo, abocarse en la búsqueda de la autosuficiencia y la seguridad alimentaria; por ello, es necesario emprender acciones comerciales modernas, eficaces y dotadas de sentido social, según el tipo de productos, productores y regiones donde resulte necesario actuar [...] Para desarrollar autosuficiencia y seguridad alimentaria de productores y jornaleros del sector agrícola, así como de micro, pequeñas y

medianas empresas, se orientarán acciones para fortalecer el sistema de innovación y de producción de alimentos básicos y de leche y sus derivados, evitando la concurrencia de barreras que impidan su avance, mejorando y diversificando los sistemas de financiamiento e impulsando nuevas, ágiles, modernas y eficaces formas financieras, partiendo de la identificación y selección de áreas estratégicas, que por su naturaleza y condiciones requieran inmediata atención e impulso para atender y cubrir la demanda local, penetrar el mercado nacional e incursionar en el extranjero para potenciar sus facultades y su incorporación al progreso nacional [...] Que para fomentar el desarrollo económico y social del país, se debe asegurar el abasto de productos básicos complementarios, perecederos y no perecederos, a fin de satisfacer la demanda de la población que sufre una situación de rezago [...] Que en virtud de las consideraciones antes señaladas, se requiere contar con un organismo que procure una adecuada y oportuna distribución del abasto nacional que sea de buena calidad nutricional; armonice las políticas y las acciones de las diversas entidades públicas involucradas, y que cuente con capacidad para convocar la participación de los productores y sus organizaciones, y que mediante acuerdo 19-E-I-1, la Comisión Intersecretarial de Gasto Público Financiamiento y Desincorporación dictaminó favorablemente la constitución de la entidad denominada Seguridad Alimentaria Mexicana como organismo descentralizado” (DOF, 2019).

La cita anterior muestra el diagnóstico de la administración que inició en diciembre de 2018, sobre la situación del campo y la alimentación, situando al nuevo organismo descentralizado de Seguridad Alimentaria Mexicana como el pilar de la administración que se encargaría de abatir el rezago y descuido del campo, con la mira en hacer de la soberanía alimentaria y la autosuficiencia de productos básicos una realidad, para lograrlo, habría que fijar la atención en el propio Decreto (DOF, 2019) la creación de esta organización.

El objetivo que se plantea en el artículo uno del Decreto (DOF, 2019) señalaría el favorecer la productividad agroalimentaria y su distribución en beneficio de la población más rezagada del país, a través de coordinar la adquisición de productos agroalimentarios a precios de garantía, en favor de productos y regiones nacionales; coordinar su importación; promover la producción, acopio, abasto, distribución, suministro, industrialización y comercialización de los alimentos básicos, la leche y sus derivados, así como propiciar la venta, distribución o importación de fertilizantes y semillas mejoradas.

Lo anterior, deja ver dos caras en la creación de Segalmex, por un lado su aprobación en el poder Legislativo no presentó argumento entorno a la misma, y por el otro lado, con la publicación del Decreto en el Diario Oficial de la Federación (2019), se enfatizaba su importancia y urgencia para atender los temas de los que ahora sería la encargada. Ambas caras, sin ofrecer mucha información al público, fuera de una nueva promesa que suele ser aceptada porque “la práctica cotidiana rara vez se ve tan atractiva como una solución novedosa” (Brunsson, 2007).

Por tanto, luego de su aprobación, el aparato administrativo en sus múltiples áreas, hace operativas tanto las decisiones que se toman en el poder Legislativo como los Decretos que salen desde el poder Ejecutivo, dejando información abierta al público, como el ejercicio presupuestal que año con año se aprueba, y del que año con año se publica información:

Tabla 10. Presupuesto destinado a las organizaciones Liconsa, Diconsa y Segalmex de 2018 a 2021

	2018	2019	2020	2021
Liconsa	\$2,951,113,918	\$3,009,647,144	\$3,009,647,183	\$3,009,647,183
Diconsa	\$2,155,379,502,	\$2,147,135,055	\$2,147,135,055	\$2,147,135,055
Segalmex	N / A	N/A ¹⁸	\$10,000,000,000	\$10,961,756,868

Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con la intención de conocer cómo es que SEGALMEX comenzaba su operación luego de su aprobación, se buscó la información presupuestal correspondiente a este nuevo organismo descentralizado, sin embargo, a pesar de que en la reforma

¹⁸ Si bien en 2019 no se le asigna un presupuesto como tal al organismo de Seguridad Alimentaria Mexicana, sí se le asignó presupuesto al *Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos*, el cual en 2019 fue de: \$8,100,000,000.00; para 2020 de \$3,500,000,000.00, información disponible para su consulta en la [página de transparencia presupuestaria: https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=08U020](https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=08U020); para 2021 se registró un gasto total de \$10,961,756,868.00, según información en la página de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: <https://www.ppef.hacienda.gob.mx/es/PPEF2021/tomoIII>.

se fusionaban para dar lugar al organismo descentralizado de Segalmex, seguían en funcionamiento y recibiendo una partida presupuestal, lo que llevó a examinar el número de plazas de dichas organizaciones, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 11. Número de Plazas de las organizaciones Liconsa, Diconsa y Segalmex de 2018 a 2021

	2018	2019	2020	2021
Liconsa	4592	4592	4541	4444
Diconsa	4334	4334	4295	4184
Segalmex	Sin información	Sin información	Sin información	197

Fuente: elaboración propia con base en información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las dos tablas dejan ver que la creación de SEGALMEX no sustituyó de ninguna forma a Liconsa y Diconsa, incluso se puede observar que el presupuesto asignado tanto a Liconsa como a Diconsa no varía mucho con la creación de SEGALMEX, además de que el número de plazas, si bien disminuyó, no fue de manera significativa, y el reducido número de plazas con el que opera SEGALMEX, dos años después de la creación de su estatuto, no pueden ser señal de que una gran cantidad de personal operativo para todas las actividades y metas con las que se creó el organismo.

En suma, se realizó una investigación de acuerdo a la clasificación por objeto de gasto, publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, donde pudo observarse que hasta el año 2020 los programas presupuestarios a los que dedicaban gran parte de su operación tanto Liconsa y Diconsa seguían siendo:

- a) Programa de abasto social de leche a cargo de Liconsa S.A. de C.V.
- b) Adquisición de leche nacional
- c) Programa de abasto rural a cargo de Diconsa S.A. de C.V.

La información también permite conocer que para el año 2021 y 2021, el programa presupuestal de SEGALMEX opera con el nombre de precios de garantía a productos alimentarios básicos, el cual ha recibido un presupuesto de diez mil millones de pesos para el primer año de su ejercicio e incrementado casi a once mil millones para el segundo año.

La información pública alrededor de SEGALMEX, permite conocer que aún derivado de un proceso de reforma administrativa, la fusión con Liconsa y Diconsa, y el objetivo en común de contribuir a la mejora de acceso de alimentos básicos a la población con una situación económica poco ventajosa, la operación parece permanecer como en otros años.

En otras palabras, la poca reducción de presupuesto y plazas en Liconsa y Diconsa, más la demora en la asignación de presupuesto y las plazas con las que cuenta, no permiten conocer mucho más allá de su operación, por lo cual se desconoce si al operar casi de manera similar antes o después de la fusión, las organizaciones de Liconsa y Diconsa siguen conservando su autonomía o, si se han reestructurado, ya sea en sus funciones o incluso de manera física, ya que el estatuto de SEGALMEX establecía su operatividad en la entidad de Zacatecas.

Las dudas anteriores llevaron a la presente investigación a realizar entrevistas semiestructuradas a dos actores clave, uno que labora directamente en el organismo descentralizado de Seguridad Alimentaria Mexicana, y otro que labora para una de las empresas con participación estatal mayoritaria, las preguntas que se realizaron fueron las siguientes:

Preguntas:

- ¿Cómo funciona hoy SEGALMEX?
- ¿Siguen funcionando como una empresa con participación estatal mayoritaria?
- ¿Aún son autónomas?
- ¿Siguen operando con normalidad?

- De acuerdo con la información sobre llevar a las organizaciones gubernamentales a otras entidades federativas ¿Se concretó la creación de SEGALMEX en Zacatecas?
- Si las estructuras siguen estando separadas, ¿qué ha cambiado en su operación?
- ¿Se han visto afectadas las operaciones por la reducción de personal?
- ¿Hay reacomodo en las estructuras?
- ¿Hay manuales de organización?
- ¿Con qué se queda estructuralmente SEGALMEX en la actualidad?

La operación actual en la empresa con participación estatal mayoritaria según la entrevista con Empleado Diconsa (2021), aclara algunas de las interrogantes presentadas anteriormente, la primera de ellas es que, aún cuando la reforma habla de la fusión de dos organizaciones para dar paso a SEGALMEX, éstas siguen operando casi con normalidad y conservando su autonomía, es decir no dejan de funcionar y el cambio en materia de diseño estructural no es tan grande para la operación de éstas.

En otras palabras, se redujeron algunas plazas, pero estas se trasladaron a SEGALMEX como una especie de organización que más que fusionar se dedicaría a coordinar el trabajo que ya se venía realizando, además de que las plazas que se reducían en las empresas, eran recortes de personal en las direcciones o gerencias de la organización, haciendo de SEGALMEX una organización pequeña que llevaba todo el control de la supervisión y conformada únicamente por alto mandos, donde además, no se ha registrado un manual de organización que sea público.

Otra de las peculiaridades es que al crear los puestos directivos se buscaba que para las tres organizaciones, sólo fuera una la persona titular que se encargaría de una sola dirección, pero triplicada en las organizaciones, hecho que es corroborado por la persona que trabaja de manera directa en la organización (Empleado SEGALMEX, 2021).

Además del difícil panorama de reestructuración, reducción de personal y opacidad en la estructuración de SEGALMEX, se encontraron elementos que entorpecen el quehacer de las organizaciones como el que de manera operativa sigan las organizaciones conservando su autonomía y patrimonio propio, las actividades y supervisión que deben ser conjuntas se dificultan en hechos como el traslado, porque las oficinas centrales de cada una de las organizaciones se encuentran en distintos puntos de la Ciudad de México, lo cual hace poco operable que se quieran llevar funciones para las tres organizaciones en espacios que están separados.

En adición, la cuestión de la creación y/o traslado al estado de Zacatecas, ambos entrevistados coinciden que una propuesta simbólica que no es operativa, ya que el personal central sigue operando desde la Ciudad de México y la distribución por entidades de Liconsa y Diconsa se siguen administrando como desde hace años para su operatividad y, que lejos está de concentrarse en Zacatecas.

Además, al interior, con los recortes de personal, el entrevistado Empleado SEGALMEX, señala que la burocratización de los procesos al querer fusionar las organizaciones y llevar las tareas de supervisión al nuevo organismo han entorpecido la actividad de las empresas, haciéndolas más lentas y con resultados no tan prometedores.

Por otro lado, el Empleado Diconsa, asegura que las resistencias para la fusión no sólo estuvieron en el marco jurídico, sino en el propio personal, ya que expuso Liconsa y Diconsa cuentan con un numeroso personal sindicalizado en el que la mayoría ha dedicado su vida a trabajar para estas empresas, así que no sería tan fácil negociar una mudanza a Zacatecas.

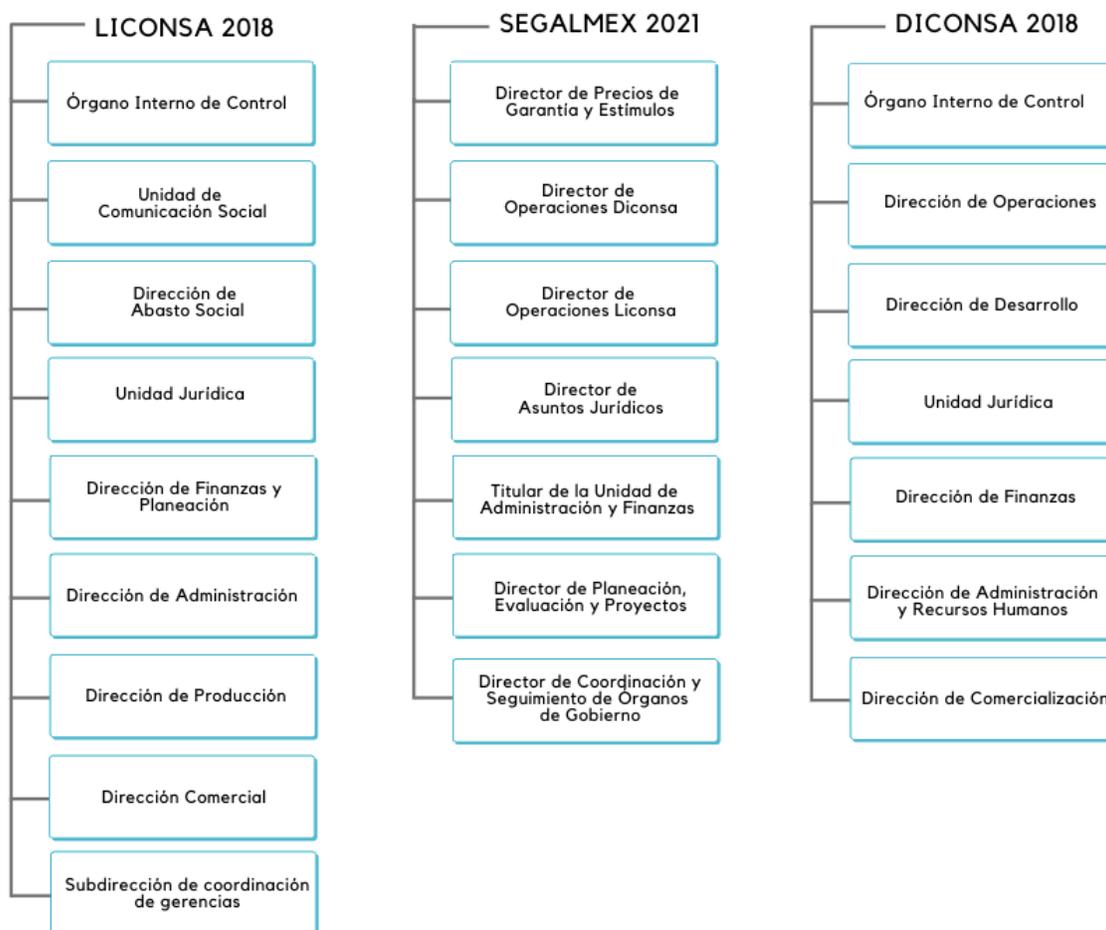
El tema del sindicato, no sólo dejar un tema de negociación para cuando se rediseñan las organizaciones, sino que el Empleado SEGALMEX, planteó que la fusión de manera jurídica sería imposible, porque para eliminar a las empresas, o querer modificar su autonomía, se debía tener en claro que al implementarlo se tendría que liquidar a todos los trabajadores, lo cual resultaría sumamente costoso, no sólo en términos económicos, sin también discursivos en una

administración donde una de las líneas que cruzan el quehacer administrativo a partir de su rediseño, es la austeridad.

Finalmente también se evidenció en ambas entrevistas que las tareas con las que se queda SEGALMEX son esencialmente establecer precios, homogeneizar su logo para los productos que se venden en las tiendas de ambas empresas y, que lejos de garantizar una políticas de transparencia aún hay confusión respecto al manejo interno de la organización.

A continuación, se presenta un esquema que muestra las direcciones tanto en Liconsa, Diconsa como Segalmex, en el mismo se podrá observar que mantienen áreas muy similares, ya sea porque en 2018 todavía no se publicaba el decreto por el cual se creaba el organismo Seguridad Alimentaria Mexicana, pero que finalmente no hay información pública actualizada que permita observar la constitución de cada una de manera detallada.

Esquema 1. Organigrama Tripartito



Fuente: elaboración propia.

SEGALMEX como reflejo de las decisiones que se toman en el poder legislativo del país, refleja una serie de limitaciones que estos tienen cuando por su propia naturaleza cuentan con una serie de pasos y plazos para dar cabida al quehacer que tienen asignado, pero también de las propias particularidades que se presentan en cada legislatura luego del resultado de procesos electorales que, como en el 2017 – 2018, hay una clara mayoría en algún grupo parlamentario.

Pensar que algunas de las limitaciones se encuentran en el diseño pues no se realizan los diagnósticos correspondientes para verificar la viabilidad de las ideas que planean implementarse puede ser uno de los puntos más importantes

a resaltar luego de este ejercicio, sin embargo, el tamaño del aparato estatal mexicano y las reglas bajo las cuales las y los tomadores de decisiones en el congreso hacen su trabajo, hacen pensar que los procesos de reforma tienen limitaciones desde el diseño que les es consustancial para crear acuerdos.

Conclusiones

El objetivo de esta investigación consistió en analizar los argumentos que se presentan en ambas cámaras del Congreso de la Unión en México, sobre algunas iniciativas de reforma administrativa en relación con el rediseño estructural de las organizaciones en la Administración Pública Federal, durante el primer año de ejercicio de la LXIV legislatura, para esclarecer la naturaleza de las propuestas con relación a si existen argumentos de fondo para su implementación. Derivado de la investigación presentada, se puede concluir lo siguiente:

- El comportamiento de los legisladores que formaron parte de la misma coalición de partidos o que son simpatizantes del nuevo gobierno dejan ver la naturaleza de argumentos poco analizados en cuanto a la reforma en cuestión, y fueron más las expresiones a favor de apoyar los cambios que impulsa un proyecto que se difunde desde el poder Ejecutivo.
- En cuanto a los grupos de oposición, aún con una clara construcción de argumentos en contra, la línea discursiva se centró en el comportamiento político de las mayorías y los posibles fines electorales, pero no se encontraron argumentos que reflejaran preocupación analítica sobre las iniciativas de reforma.
- A diferencia de sexenios anteriores, los argumentos que se presentaron en el pleno de ambas cámaras muestran que las iniciativas de reforma administrativa presentadas en este trabajo y aprobadas en el Legislativo, no siguen un modelo que se impulse en la agenda internacional, es decir, se sujetan a la lógica política del gobierno en turno, con un rediseño organizacional basado en la prueba y error.
- El contar con la mayoría en las Cámaras fue un hecho que logró materializar las propuestas emanadas desde la facción simpatizante al proyecto del presidente López Obrador, desde la propia lógica organizacional del Legislativo al desechar por votación económica las

observaciones que se hacían desde otras facciones, contaron o no con argumentos analíticos alrededor de la materia en cuestión.

- Hay propuestas de reforma administrativa que llegan a obtener mayor atención de los medios o de la población en general por la naturaleza misma de la que tratan, sin embargo, en los casos presentados en esta investigación este hecho no implicó algún cambio en la dinámica en el poder Legislativo, ni mucho menos en la votación.
- Si bien el espacio de deliberación, así como el diseño con el que cuenta el poder Legislativo es el espacio por excelencia para discutir acerca de los problemas y la agenda pública, y por ende cuenta con protocolos para poder tomar en cuenta la diversidad de opiniones pero también para poder llegar a resoluciones, no se garantiza que sea un espacio en el que se discutan las propuestas de reforma a fondo, pues como se presentó en esta investigación, los argumentos políticos pueden tomar la mayor parte del tiempo en el pleno, sin incurrir en alguna mala práctica.
- El caso de Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX) es un ejemplo de cómo impactan las decisiones del poder Legislativo fuera de su espacio organizacional, es decir la importancia que tienen sus decisiones al aprobar o no proyectos de reforma que impacta en la manera en la que se desempeña la Administración Pública Federal. En este caso, se creó dicha organización gubernamental.
- La creación de SEGALMEX derivó de uno de los múltiples cambios aprobados cuando en el Legislativo se decidió aprobar el proyecto de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo que implicó en la realidad, adaptar la creación de esta nueva organización al quehacer de LICONSA y DICONSA, ambas empresas con participación estatal mayoritaria, que fuera de lo que dictó la reforma, no se fusionaron para dar lugar a SEGALMEX, sólo se adaptaron y reorganizaron en cierta medida para trabajar en conjunto.
- Al crear esta organización derivada de un proyecto de reforma que abarcaba muchos más cambios, en donde la atención mediática y los

argumentos se centraron en otras cuestiones, como lo reflejan el capítulo tres y cuatro, permite observar que la falta de argumentos analíticos puede responder también al tamaño de la reforma, y es que con el tiempo de las intervenciones y la lógica política en la que se configura el poder Legislativo, no hay alguna regla que obligue a tratar cada una de las especificidades de los proyectos de reforma, ni mucho menos a que estas sean verdades en argumentos en el pleno.

- Según la información que arrojaron las entrevistas a actores dentro del esquema tripartito para atender en gran medida la política alimentaria del país, aún después de dos años de su creación no hay claridad sobre la operación de los organismos.
- La creación de SEGALMEX supondría concordancia con la línea de austeridad con la que se proclamó el Gobierno Federal, sin embargo, al día de hoy la organización parece funcionar con puestos directivos y un presupuesto importante que sólo se destina a subsidios o subvenciones.
- Aún no hay claridad sobre si la creación de SEGALMEX aportaría al objetivo de reorientar las políticas públicas en favor del campo, o del bienestar de la población campesina, puesto que las subvenciones o subsidios no son una solución a largo plazo.
- Al contar con un rediseño organizacional basado en la prueba y error, no se pudo fusionar a LICONSA y DICONSA para crear SEGALMEX como lo dictaba el proyecto de reforma aprobado, sino que la investigación arrojó que fue un proceso de adaptabilidad, en el que las empresas funcionan casi en su normalidad, a excepción de las direcciones que, según las entrevistas, muchas fueron recortadas para responder ahora a SEGALMEX, lo cual concuerda con la información que publica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al analizar el presupuesto y número de plazas de cada una de las tres organizaciones.
- Otro dato a considerar en el rediseño organizacional basado en la prueba y error, fue el hecho de querer cambiar a las Secretarías que conforman la Administración Pública Federal a distintos estados de la República

Mexicana con la justificación de la reactivación económica, ya que en el Decreto que daba lugar a la creación de SEGALMEX, ésta se iría al estado de Zacatecas, donde formalmente se instaló un edificio, pero según la información obtenida de las entrevistas no se tiene seguridad sobre si realmente son oficinas que estén operando.

- El querer implementar un proyecto que está sujeto a la prueba y error, donde no se realizó un diagnóstico previo, pero que fue aprobado por las instancias correspondientes, es una gran apuesta con consecuencias significativas, ya que hay incertidumbre sobre el cómo llevarlo a cabo y es ahí donde la flexibilidad, adaptabilidad, configuración, especialización y otros elementos de carácter organizacional toman importancia, ya que es la gente que está en las organizaciones o la gente que llega a ellas, la que tendrá que atender los nuevos lineamientos e ir ajustando conforme a los resultados, en el mejor de los escenarios.
- Lo que hace o deja de hacer el gobierno a través de sus organizaciones siempre tiene efectos, las decisiones de carácter público impactan porque de una u otra manera nos afectarán como población en alguna dimensión, es por ello que contar con proyectos que cuenten con argumentos analíticos más que políticos tiene una importancia significativa.
- Al enfatizar el papel del congreso, a través de analizar los argumentos que se presentaron a favor y en contra sobre algunas propuestas de rediseño a la Administración Pública Federal, es un señalamiento a la importancia del proceso antes de que tengan grandes costos para la vida pública, si bien los estudios que se hacen sobre los resultados y las múltiples evaluaciones que se lleven a cabo para mejorar son insumos imprescindibles para realizar un diagnóstico, el analizar y darle la importancia que merecen a estos procesos desde el poder Legislativo, puede resultar un ejercicio benéfico para la instrumentalización de los numerosos cambios que se aprueban día con día en esta organización gubernamental.

- El caso de SEGALMEX es un ejemplo de cómo las reformas administrativas tienen el objetivo de incrementar la eficacia y eficiencia de la Administración Pública, sin embargo, es también un ejemplo de una reforma que partió de un supuesto pero que en la operatividad dejó ver las fallas en su diseño, provocando descoordinación entre las organizaciones que la integran. En otras palabras, no es una reforma administrativa que haya logrado coadyuvar con el gobierno para cumplir con sus objetivos en la materia.

Referencias

1. Aguilar, Luis (2006), *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
2. Banco Mundial (2020), *Historia*, recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/about/history> [25 de octubre de 2020].
3. Benjamín, Walter (1974), *Tesis sobre la historia y otros fragmentos*, traducción de Bolívar Echeverría, recuperado de: <http://www.unamenlinea.unam.mx/recurso/83103-tesis-sobre-la-historia-y-otros-fragmentos> [26 de abril de 2019].
4. Berlín, Francisco (1993), *Derecho parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México.
5. Berlín, Francisco [coordinador] (1997), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Miguel Ángel Porrúa, México.
6. Brunsson, Nils (2007) “La reforma como rutina”, en Brunsson, N. y J. Olsen, *La reforma de las organizaciones*, México, CIDE, pp. 65 – 89.
7. Cámara de Diputados (2018a) “Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, devuelta para los efectos de la fracción E del artículo 72 constitucional”, *Votaciones*, México, recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm> [15 de junio de 2020].
8. Cámara de Diputados (2018b) “De la Comisión de Justicia, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República”, *Votaciones*, México, recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm> [15 de junio de 2020].
9. Campero, Gildardo (1982), *La reforma administrativa en américa latina*, INAP, México.
10. Carpizo, Jorge (1987), *El presidencialismo mexicano*, Porrúa, México.
11. Carrillo, Alejandro (1975), *La Reforma Administrativa en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

12. Carrillo, Alejandro (1980), *La reforma administrativa en México. Evolución de la Reforma Administrativa*, Porrúa, México.
13. Carrillo, Alejandro (2016), “La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el proceso de reforma administrativa”, en *Revista de Administración Pública. 40 años de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Vol. LI, No. 3, septiembre – diciembre, pp. 77 – 95.
14. Carrillo, Alejandro (17 de mayo de 2018), Necesidad de una Revisión Integral de la Estructura y Funciones de la Administración Pública Federal, en *Reunión Nacional de Administración Pública*, Universidad de Guadalajara, México, recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=MeHsgFnJ4SY> [17 de mayo de 2020].
15. Casar, María Amparo (2007), *La reforma política del Estado*, Nostra Ediciones, México.
16. Castillo, Rolando (2007), “Análisis sociopolítico de la gestión pública en el marco de la reforma del Estado y de la interculturalidad”, en *Reforma y Democracia*, No. 38, junio, Caracas, recuperado de: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/038-junio-2007/0055832> [03 de mayo de 2019].
17. Cejudo, M. Guillermo (2005), “La disputa por el control: las reformas administrativas en Estados Unidos vistas desde la relación Congreso – Presidencia”, en *Foro Internacional*, El Colegio de México, Vol. 45, No. 4, Oct – Dic, pp. 734 – 760.
18. Cejudo, Guillermo (2009), “Los motores del cambio en la administración pública mexicana: los límites de la Nueva Gerencia Pública”, en Pardo, María del Carmen y Ernesto, Velasco [coordinadores], *La gerencia pública en América del Norte: tendencias actuales de la reforma administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*, El Colegio de México, Instituto de Administración Pública de Nuevo León, México.
19. Chase, Luis (2002), “La reforma del Estado” en Jorge Fernández [coordinador], *Perspectivas del derecho administrativo en el siglo XXI*, UNAM, México.

20. Chevallier, Jacques (1996), "La reforma del Estado y la concepción francesa del servicio público", *Revista Servicio Público*, Año 47, Vol. 120, septiembre - diciembre, No. 3, recuperado de: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1308/1/1996%20vol%2047%20n%203%20chevallier.pdf> [09 de abril de 2019].
21. CPEUM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm> [15 de junio de 2020].
22. Culebro, Jorge (2008), *Aprendizaje y reforma administrativa. La introducción de la Nueva Gestión Pública en la administración pública federal en México*, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa, Casa Juan Pablos Centro Cultural, México.
23. Debates (25 de septiembre de 2018), Cámara de Senadores, en *Diario de los Debates* (Debates), LXIV Legislatura, Año I, Primer Periodo Ordinario, Vol. I, Sesión 08, pp. 26 – 80.
24. Debates (18 de octubre de 2018), Cámara de Diputados, en *Diario de los Debates* (Debates), LXIV Legislatura, Año I, Primer Periodo Ordinario, Vol. I, Sesión 20, pp. 63 – 100.
25. Debates (13 de noviembre de 2018), Cámara de Diputados, en *Diario de los Debates* (Debates), LXIV Legislatura, Año I, Primer Periodo Ordinario, Vol. I, Sesión 27, pp. 101 – 136.
26. Debates (13 de noviembre de 2018), Cámara de Diputados, en *Diario de los Debates* (Debates edición vespertina), LXIV Legislatura, Año I, Primer Periodo Ordinario, Vol. I, Sesión 28, pp. 13 – 91.
27. Debates (15 de noviembre de 2018), Cámara de Senadores, en *Diario de los Debates* (Debates), LXIV Legislatura, Año I, Primer Periodo Ordinario, Vol. I, Sesión 24, pp. 179 – 699.
28. Debates (22 de noviembre de 2018), Cámara de Senadores, en *Diario de los Debates* (Debates), LXIV Legislatura, Año I, Primer Periodo Ordinario, Vol. I, Sesión 26, pp. 47 – 734.

29. Debates (27 de noviembre de 2018), Cámara de Senadores, en *Diario de los Debates* (Debates), LXIV Legislatura, Año I, Primer Periodo Ordinario, Vol. II, Sesión 32, Vol. II, pp. 212 – 275.
30. Debates (11 de diciembre de 2018), Cámara de Diputados, en *Diario de los Debates* (Debates), LXIV Legislatura, Año I, Primer Periodo Ordinario, Vol. I, Sesión 37, pp. 63 – 142.
31. RAE, Diccionario de la Lengua Española (2019), “Reformar”, Real Academia Española, recuperado de: <https://dle.rae.es/reformar?m=form> [07 de abril de 2019].
32. RAE, Diccionario de la Lengua Española (2020), “Animadversión”, Real Academia Española, recuperado de: <https://dle.rae.es/animadversión> [17 de noviembre de 2020].
33. Diputados, Biblioteca de la Cámara de Diputados (1995) *Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000*, Compilación Temática de los Planes Nacionales de Desarrollo, 31 de mayo de 1995, Cámara de Diputados, recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm> [24 de septiembre de 2020].
34. DOF, Diario Oficial de la Federación (1977a), *Acuerdo por el que el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos*, 03 de enero de 1977, recuperado de: http://dof.gob.mx/index_111.php?year=1977&month=01&day=03 [26 de mayo de 2020].
35. DOF, Diario Oficial de la Federación (1977b), *Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 13 de enero de 1977, recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4600445&fecha=13/01/1977 [27 de mayo de 2020].
36. DOF, Diario Oficial de la Federación (1982), *Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 04 de enero de 1982, recuperado de:

- http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf/LOAPF_ref04_29dic82_ima.pdf [09 de mayo de 2020].
37. DOF, Diario Oficial de la Federación (1983), *El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta la Ley de Planeación*, 05 de enero de 1983, recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lplan/LPlan_orig_05ene83_ima.pdf [09 de de mayo de 2020].
38. DOF, Diario Oficial de la Federación (1989), *Acuerdo por el que se establecen las bases para la ejecución, coordinación y evaluación del Programa General de Simplificación Administrativa de la Administración Pública Federal*, 09 de febrero de 1989, recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4805721&fecha=09/02/1989 [10 de mayo de 2020].
39. DOF, Diario Oficial de la Federación (1997), *Decreto por el que se aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995 - 2000*, 06 de agosto de 1997, recuperado de: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4890117&fecha=06/08/1997 [24 de septiembre de 2020].
40. DOF, Diario Oficial de la Federación (2014), *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político - electoral*, 10 de febrero de 2014, recuperado de: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014 [31 de octubre de 2020].
41. DOF, Diario Oficial de la Federación (2019), *Decreto por el que se crea el organismo Seguridad Alimentaria Mexicana*, 18 de enero de 2019, recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548402&fecha=18/01/2019 [08 de abril de 2021].
42. Draft, Richard (2011), *Teoría y diseño organizacional*, Cengage Learning Editores, México.

43. Dussauge, Mauricio (2009), “La literatura comparada sobre reformas administrativas. Desarrollos, limitaciones y posibilidades”, en *Gestión y política pública*, Vol. XVIII, No. 2, pp. 439-495
44. Echebarria, Koldo (2000), “Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”, en *Reforma y Democracia*, No. 18, octubre, Caracas, recuperado de: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/018-octubre-2000/reinvidicacion-de-la-reforma-administrativa-significado-y-modelos-conceptuales-1> [03 de mayo de 2019].
45. FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations (2011), *La Seguridad Alimentaria: información para la toma de decisiones*, Programa CE-FAO, disponible en <http://www.fao.org/3/al936s/al936s00.pdf> [activo al 08 de abril de 2021].
46. FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations (2013), *Seguridad y Soberanía Alimentaria*, disponible en <http://www.fao.org/3/ax736s/ax736s.pdf> [activo al 12 de abril de 2021].
47. Fassio, Adriana, (2018) “Reflexiones acerca de la metodología cualitativa para el estudio de las organizaciones”, *Revista Digital de Ciencias Administrativas*, Año 6, No. 12, Julio – Diciembre.
48. Flick, Uwe (2004), *Introducción a la investigación cualitativa*, Ediciones Morata y Fundación Paideia Galiza, Madrid.
49. Gaceta Parlamentaria (2012), Declaratoria de publicidad de dictámenes. De las Comisiones Unidas de Gobernación y de Seguridad Pública, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Anexo VI, 22 de noviembre de 2012, recuperado de: <http://gaceta.diputados.gob.mx> [05 de junio de 2020].
50. Galloway, George (1955), *The legislative process in Congress*, Thomas y Crowell Company, New York.
51. González, Juan y Bernardo Sierra (2006), *Técnica, Ciencia y Epistemología Legislativas*, Fontamara, México.

52. Guerrero, Omar (2010), *La administración pública a través de las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económica, México.
53. Haggard, Stephan (1998), “La reforma democrática del Estado en América Latina”, en *Reforma y Democracia*, No. 11, junio, Caracas, recuperado de: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/011-junio-1998/la-reforma-del-estado-en-america-latina-1> [03 de mayo de 2019].
54. Harris, Joseph (1972), *Congress and legislative process*, McGraw-Hill, New York, USA.
55. Hood, Christopher (1991), “A Public Management For All Seasons?”, *Public Administration*, Vol. 69, Spring, pp. 3 – 19, recuperado de: <http://eds.a.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=2&sid=a9e5242a-db5e-40c1-ba7a-893003d8d7e0%40sdc-v-sessmgr01>
56. Huntington, Samuel (1972), *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires.
57. Huntington, Samuel (2004), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Barcelona, México.
58. INAP- Instituto Nacional de Administración Pública (1987), “Exposición de motivos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, presentada al H. Congreso de la Unión en diciembre de 1976 “, en *Revista de Administración Pública. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, No. 71 / 72 julio – diciembre, pp. 107 – 112.
59. INE, Instituto Nacional Electoral (2017), *Proyecto Alternativo de Nación 2018 – 2024*, Repositorio Documental, Instituto Nacional Electoral, Anexo Dos, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex201712-22-rp-5-2-a2.pdf> [activo al 20 de abril de 2021].
60. Juárez, Godolfino (1977), “La sectorización: medida fundamental para la racionalización de la administración pública federal”, en *Revista de Administración Pública*, No. 31 - 32, julio – diciembre, pp. 27 – 33.

61. Kliksberg, Bernardo (1989), *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, Fondo de Cultura Económica, México.
62. López, Miguel (2002), *Redacción legislativa*, Senado de la República - LVIII Legislatura, México.
63. Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C., Fondo de Cultura Económica, México.
64. Martínez, Gustavo (1966), “Bases para una Reforma Administrativa”, en *Revista de Comercio Exterior*, noviembre, pp. 820 - 822.
65. Massari, Oreste (1997), “Naturaleza y rol de las oposiciones político - parlamentarias”, en Gianfranco Pasquino, *La oposición en las democracias contemporáneas*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires.
66. Méndez, José Luis (1996), “¿Regresando al futuro? Postmodernidad y reforma del Estado en América Latina”, en *Reforma y Democracia*, No. 6, julio, Caracas, recuperado de: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/006-julio-1996/0027400.pdf> [03 de mayo de 2019].
67. Mora-Donatto, Cecilia (2006), “La transformación del Congreso Mexicano desde la perspectiva de la reforma del Estado”, en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Gobernabilidad y consenso en el Poder Legislativo: las reformas pendientes*, CESOP, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, México.
68. Morales, Francisco (1994), “Tecnocracia”, en *La tecnocracia en México: las actitudes políticas de los funcionarios públicos*, México, CNCPyAP, pp. 21-47
69. Oszlak, Oscar (1994), “Estado y sociedad: Las nuevas fronteras” en Bernardo Kliksberg [compilador], *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP, FCE, México.
70. Oszlak, Oscar (1997), “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas del juego?”, en *Reforma y Democracia*, No. 09, octubre, Caracas, recuperado de: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/009-octubre-1997/0029802.pdf> [03 de mayo de 2019].

71. Pardo, María del Carmen (2009), *La modernización administrativa en México, 1940 – 2006*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México.
72. Pardo, María del Carmen (2014), *Una mirada de conjunto de la Administración Pública en México*, COLMEX, México.
73. Pardo, María del Carmen (2015), “La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: entre la austeridad y la reforma”, *Foro Internacional*, enero – marzo, Vol. 55, No. 1 (219), pp. 83 – 115, recuperado de:
<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edssci&AN=edssci.S0185.013X201500083&lang=es&site=eds-live>
74. Pardo, María del Carmen y Guillermo Cejudo [editores] (2016), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México.
75. Pedroza, Susana (2002), “Los órganos constitucionales autónomos”, en José María Serna y José Antonio Castillo [editores], *Estado de derecho y transición jurídica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pp. 173 – 194, recuperado de: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/306-estado-de-derecho-y-transicion-juridica> [30 de mayo de 2020].
76. Pichardo, Ignacio (2004), *Modernización administrativa: propuestas para una reforma inaplazable*, UNAM, El Colegio Mexiquense, México.
77. Polsby, Nelson (1976), *Congress and the presidency*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, New Jersey, USA.
78. Proceso (1976), “Reforma del gasto y de la administración”, en *Revista Proceso*, domingo 12 de diciembre de 1976, No.6, México.
79. Reglamento de la Cámara de Diputados (2010), Biblioteca Virtual de la Cámara de Diputados, *Artículo 263*, recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/regla/Reg_Diputados_24dic10.pdf [14 de junio de 2020].
80. Reglamento de la Cámara de Diputados (2010), Biblioteca Virtual de la Cámara de Diputados, *Capítulo VII. De las votaciones*, Artículo 136, recuperado de:

- http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/regla/Reg_Diputados_24dic10.pdf [15 de junio de 2020].
81. Reglamento del Senado de la República (2010), Biblioteca Virtual de la Cámara de Diputados, *Capítulo VII. De las votaciones*, Artículo 94, recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/regla/Reg_Senado_04jun10.pdf [15 de junio de 2020].
82. Reglamento del Senado de la República (2010), Biblioteca Virtual de la Cámara de Diputados, *Artículo 298*, recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/regla/Reg_Senado_04jun10.pdf [14 de junio de 2020].
83. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1934), *Artículo 158*, recuperado de: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/rgic.htm> [15 de junio de 2020].
84. Revueltas, Andrea (1996), "Reflexiones en torno a la reforma del Estado", en Pedro López [compilador], México: *Reforma y Estado*, UNAM - Instituto de Investigaciones Económicas, UAM - Unidad Xochimilco, México.
85. Rodríguez, Gil y García (1999), *Metodología de la investigación cualitativa*, Ediciones Aljibe, Málaga.
86. Ross, Ben (2001), "La política de la reforma administrativa: dilemas insolubles y soluciones improbables" en *Reforma y Democracia*, No. 20, junio, Caracas, recuperado de: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/020-junio-2001/0040300> [05 de mayo de 2019].
87. Sánchez, José Juan (1997), *Administración Pública y Reforma del Estado*, INAP, México.
88. Sánchez, José Juan (2004), *Reforma, modernización e innovación en la historia de la administración pública en México*, Instituto de Administración Pública del Estado de Quintana Roo, Miguel Ángel Porrúa, México.
89. Schick, Allen (2004), "El Estado que rinde: reflexiones sobre una idea a la que le ha llegado la hora, pero cuya implantación aún está pendiente", en *Reforma y Democracia*, No. 30, octubre, Caracas, recuperado de:

<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/030-octubre-2004/0050801> [03 de mayo de 2019].

90. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2000), *Nueva Estructura Programática*, El Presupuesto de Egresos de la Federación, Subsecretaría de Egresos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, recuperado de: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiHk5_9pYjsAhVCRqwKHeszAC8QFjACegQIBRAB&url=http%3A%2F%2Fshcp.gob.mx%2FEGRESOS%2FPEF%2Fpef%2F1995_2000%2Fpef19952000.pdf&usg=AOvVaw3mouopjiG8UVZxWmGXjQL2 [25 de septiembre de 2020].
91. Stiglitz, Joseph (2007), *El malestar en la globalización*, Punto de Lectura, Madrid.
92. Touraine, Alain (2005), *Un nuevo paradigma para comprender el mundo de hoy*, Paidós, Barcelona.
93. Valencia, Laura (2008), “Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática en México” en *Política y Cultura*, UAM Xochimilco, enero, No. 29, pp. 11 - 39.
94. Wilson, Woodrow (1887), “El estudio de la administración”, en Jay Shafritz y Albert C. Hyde (1999), *Clásicos de la Administración Pública*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 73-96, recuperado de: http://dspace.utalca.cl/bitstream/1950/9177/1/clasicos_de_la_administracion_publica.pdf [16 de agosto de 2019].