

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DURANTE LA QUINTA REPÚBLICA (FEDERAL DEMOCRÁTICA) (1977-2008)

Daniel Márquez Gómez

SUMARIO: I. Introducción; II. Reformas a la Constitución de 1917 (1977-2008); III. La administración en la función ejecutiva; IV. La administración en la función legislativa; V. La administración en la función judicial; VI. La administración de la función electoral; VII. La administración en los órganos de relevancia constitucional; VIII. Fuentes.

I. Introducción*

Nuestro país muestra en su historicidad la experiencia de los gobiernos colonial, imperial, federalista, centralista, liberal, monárquico, conservador, dictatorial y, por supuesto, republicano, por lo que se puede decir sin exagerar que las instituciones públicas se comunican de un complejo y difícil proceso de construcción.

* Las abreviaturas utilizadas en este trabajo son las siguientes: COFIPE: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; DOF: *Diario Oficial de la Federación*; LBM: Ley del Banco de México; LOAPF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; LOCGEUM: Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; LOPJF: Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; RITEPJF: Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Estado no se presenta como un concepto único, también se adjetiva; así, categorías como Estado “policía”, Estado benefactor, Estado interventor, Estado promotor y regulador, que dan cuenta del desarrollo de la sociedad y de los que necesita para asegurar su progreso. Tales categorías denotan un tipo institucional relacionado con la utilización de sus medios y el cumplimiento de sus fines.¹⁹²

El acontecer de las instituciones administrativas es, de muchos modos, el devenir del Estado desde el ángulo de su actividad, lo que obedece a la índole de sus funciones que, como es sabido, son las siguientes: constituyente, legislativa, jurisdiccional y administrativa.¹⁹³ La historia de nuestra administración es un soporte indispensable para conocerla y transformarla, ya que está profundamente enraizada en nuestro pasado, en él encontramos sus bases.¹⁹⁴

En otras partes de la presente obra se alude a la administración pública durante las cuatro primeras repúblicas¹⁹⁵ que tuvieron vigencia en nuestro país entre 1810 y 1976. Corresponde ahora abordar la evolución de la administración pública desde 1977 hasta la época actual (2009).

Para hacer una mejor relación de los aspectos legislativos obviaremos algunas cuestiones históricas, con la intención de contar con una visión más amplia de las instituciones legales que impactaron en la administración pública en este periodo, con lo que se cumplirá el propósito de la obra.

La historia de nuestra administración pública federal muestra el predominio de la secretaría de Estado, incluso cuando se alude a “ministerios” se les vinculaba con la secretaría del despacho. La secretaría de Estado es una unidad administrativa de alto rango, de carácter político-administrativo, adscrita a la administración pública centralizada prevista en el artículo 90 constitucional, para apoyar al Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus atribuciones políticas y administrativas, así como para el despacho de los negocios del orden administrativo que tiene encomendados.¹⁹⁶

¹⁹² Cfr. Uvalle Berrones, Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, México, Universidad Autónoma del Estado de México-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1997, p. 37.

¹⁹³ Guerrero, Omar, *Continuidad y terminación de políticas en administración pública*, en INAP-Chanes Nieto, José (dir.), *Revista de Administración Pública. Reflexiones sobre Administración Pública*, México, núm. 89, 1995, p. 37.

¹⁹⁴ Chanes Nieto, José; “Uno de los teóricos del México independiente: Simón Tadeo Ortiz de Ayala”, *Revista de Administración Pública*, México, núm. 50, abril-junio de 1982, p. 15.

¹⁹⁵ La idea de dividir los periodos históricos de nuestro país en bloques denominados “repúblicas” es de Diego Valadés, la cual retomamos porque permite articular los diversos procesos históricos mexicanos en partes ordenadas para los efectos de la presente exposición.

¹⁹⁶ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, UNAM-Porrúa, 2006, p. 285.

La Constitución de 1917 surge a la vida jurídica como la primera Constitución social de la historia, que plasma los derechos de obreros y campesinos de manera clara. Esa Constitución, sobre el eje de una soberanía que reside en el pueblo, establece una República representativa, democrática, federal, integrada por estados libres y soberanos.

En el caso del Poder Ejecutivo, lo deposita en su solo individuo denominado presidente de los Estados Unidos Mexicanos, electo de manera directa, con una duración en el cargo de seis años. A este funcionario se le encomienda promulgar y ejecutar las leyes, y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, y nombrar a otros servidores públicos, entre otras cuestiones.¹⁹⁷ En el caso de la administración pública, ésta se vincula al despacho de los negocios administrativos de la Federación y se estructura a partir de secretarios que establecería el Congreso en una ley.¹⁹⁸

Como dato interesante cabe asentar que en la 45a. Sección Ordinaria de los debates del Constituyentes 1916-1917, celebrada el 16 de enero de 1917, la segunda Comisión de Constitución integrada por Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín González, propuso la creación de las secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Tierras y Aguas, Colonización e Inmigración; Trabajo, Industria y Comercio; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Guerra; de Marina. Además, se establecían departamentos administrativos dependientes del presidente de la República para los ramos de correos y telégrafos; de salubridad general e instrucción pública, y los demás que lo requieran.

Lo anterior fue cuestionado por otro de los integrantes de esa Comisión, el diputado Paulino Machorro, quien en su voto particular consideraba conveniente dejar a una Ley Orgánica los temas de las secretarías de Estado y departamentos administrativos, porque para él no era prudente hacer constitucional una división del trabajo que por su naturaleza misma, no puede ser definitiva, en su opinión la Constitución sólo debe fijar los lineamientos generales, visión dominante durante un periodo, aunque abandonada en la época actual, donde cualquier reforma legal se quiere llevar a la Constitución.

Sin embargo, este dictamen y el voto particular fueron rechazados y en su lugar se adoptó el contenido del proyecto de Constitución del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza.¹⁹⁹

En lo que se refiere a la evolución legislativa de la administración pública durante este periodo se puede seguir a partir del Decreto del 31 de abril de 1917 a través del cual

¹⁹⁷ Véase los artículos 80, 81 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

¹⁹⁸ Véase el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

¹⁹⁹ Para un estudio del tema véase Marván Laborde, Ignacio, *Nueva edición del Diario de los Debates del Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, t. II, pp. 1981 y ss.

se expide la Ley que Organiza la Administración Pública, en tanto se sanciona la Ley Orgánica del Artículo 92 de la Constitución, con el dato adicional que en esta norma aparecen ya los denominados “departamentos administrativos”; la Ley de Secretarías de Estado del 25 de diciembre de 1917; el Decreto del 28 de septiembre de 1921 crea la Secretaría de Educación Pública; además, están los Decretos del 12 de enero de 1923 y 15 de diciembre de 1932, en el que no se menciona a la Secretaría de Educación Pública; la Ley de Secretarías de Estado del 22 de marzo de 1934; las leyes de Secretarías y Departamentos de Estado del 30 de diciembre de 1935, 30 de diciembre de 1939, 31 de diciembre de 1940 y 7 de diciembre de 1946.

Alejandro Carrillo Castro deja testimonio de cómo en el periodo de 1925 a 1940 aparecen las primeras entidades que se engloban en el sector paraestatal y se gesta parte del debate vinculado con la necesidad de incluir a este sector de la administración pública en la Constitución y en una ley orgánica.²⁰⁰

En este sentido, los cambios producidos por el movimiento revolucionario dieron como resultado un nuevo tipo de sociedad: industrial y urbana, que los propios gobiernos revolucionarios estuvieron empeñados en fortalecer. El crecimiento, diversificación y ampliación de las esferas de vida de la sociedad civil, en buena parte por efecto de la actividad del Estado, de modo que el propio Estado intensificó magnánimamente su actividad y con ello su organismo. Todo lo anterior produjo la creación, entre 1917 y 1940, de múltiples instituciones sociales, políticas, económicas, culturales y administrativas del México contemporáneo.²⁰¹

Así, se arriba a la Ley de Secretarías de Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958, publicada en el *DOF* del 1o. de enero de 1959.²⁰² En esa norma se establecen quince secretarías y tres departamentos administrativos. Entre las primeras se encuentran: de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de la Defensa Nacional, de Marina, Hacienda y Crédito Público, de Patrimonio Nacional, de Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, de Comunicaciones y Transportes, Obras Públicas, Recursos Hidráulicos, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social, y de la Presidencia. Los Departamentos administrativos eran: de Asuntos Agrarios y Colonización, de Turismo y del Distrito Federal.

²⁰⁰ Véase Carrillo Castro, Alejandro, “Algunas notas en torno a la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976”, *Revista de Administración Pública*. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, núm. 71-72, julio-diciembre de 1987, p. 72.

²⁰¹ Guerrero, Omar, “Las secretarías de Estado y la administración interna en México”, *Revista de Administración Pública*. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, número 71-72, julio-diciembre de 1987, p. 56.

²⁰² Para un análisis más detallado de estas normas véase Cortiñas-Peláez, León, “Evaluación de la administración pública federal mexicana: Su evolución a partir del México independiente hasta 1976”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año 13, núm. 13, México, 1989, pp. 120-126.

El 31 de diciembre de 1970²⁰³ se expidió la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, similar a la anterior de 4 de enero de 1966.

Posteriormente, el 31 de enero de 1974, se reforma la Constitución Federal para agregar el derecho de las Cámaras de Diputados y Senadores para citar a los secretarios de Estado, jefes de departamento administrativo, directores y administradores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria para que informen sobre sus respectivos ramos.²⁰⁴ Además, el 29 de septiembre de 1974 los departamentos de Turismo y de Asuntos Agrarios y Colonización, se convirtieron en secretaría de Estado.

Una vez fijados estos antecedentes podemos pasar al análisis de la evolución de la administración pública federal durante 1977-2008.

II. Reformas a la Constitución de 1917 (1977-2008)

La década de los setenta es importante para la administración pública mexicana, porque durante la presidencia de José López Portillo (1976-1982) se abroga la antigua Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958 y se expiden diversas leyes, y se emite la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en lo sucesivo LOAPF). Esta Ley fue publicada en el *DOF* el 29 de diciembre de 1976, y entró en vigor el 1o. de enero de 1977.

En palabras de Alejandro Carrillo Castro, esta Ley se gesta a partir de 1925 y su etapa de maduración –como necesidad e idea– tomó impulso definitivo a partir de 1965 con la creación de la Comisión de Administración Pública (CAP) en la antigua Secretaría de la Presidencia, de la cual fue su primer y único titular José López Portillo.²⁰⁵

²⁰³ Publicada en el *DOF* del 31 de diciembre de 1970.

²⁰⁴ Reforma al artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el *DOF* del 31 de enero de 1974.

²⁰⁵ Véase Carrillo Castro, Alejandro, *op. cit.*, nota 9, pp. 72-73. Además, en este trabajo existe una detallada relación de los entretelones de la emisión de la Ley Orgánica de 1976. También hay que destacar que para Erika Döring y Carmen Evelia Hernández *Lo más relevante en la administración de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)*, “es la creación de la Comisión de Administración Pública como órgano dependiente de la Secretaría de la Presidencia con el objeto de iniciar los trabajos tendientes a una reforma administrativa que permitiera la reorganización de la administración pública, principalmente en lo que atañe a su sector paraestatal que se había ido desarrollando en forma desmesurada. Esta Comisión tiene como antecedente la Dirección de Organización Administrativa de la época alemanista”. Véase: Döring, Erika; y Hernández, Carmen Evelia, “La administración pública de nuestros días. Pasado y presente de la estructura administrativa del poder federal”, visible en: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art3.htm>, consultada el 6 de junio de 2009.

Esa norma establece las bases de organización de la administración pública centralizada y paraestatal,²⁰⁶ se instituyen los sectores central y paraestatal, porque señala que la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada; además, prescribe que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales auxiliares de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos forman la administración pública paraestatal.

Como se advierte, en ella ya están presentes las categorías que después uniformarán los discursos legales y doctrinales relacionados con la estructura administrativa.

En la Ley se establece que la gestión directa de los negocios administrativos estará a cargo de las dependencias (secretarías de Estado y departamentos administrativos), y plasma el carácter auxiliar de la administración pública paraestatal. Además, establece que el procurador general de la República es el consejero jurídico del gobierno.

La Ley señala que las secretarías de Estado y departamentos administrativos tienen igual rango entre ellas, y que sus titulares ejercerán sus funciones por acuerdo del presidente de la República. Además, se les asigna como competencia general la elaboración de proyectos de ley, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República, y reitera el llamado refrendo ministerial. También menciona que el Consejo de Ministros lo integran los secretarios de Estado, los jefes de departamento administrativo y el procurador general de la República.

Plasma la plantilla básica de personal de las dependencias. Así, al frente de cada secretaría hay un secretario de Estado, quien es auxiliado de subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y demás funcionarios que establezca el reglamento interior; en el caso de los departamentos administrativos existe un jefe de departamento, auxiliado por secretarios generales, y en los niveles inferiores por una estructura similar a la de las secretarías.

Se regulan las instituciones de la delegación y de la adscripción administrativa; la Ley permite la creación de órganos desconcentrados y comisiones intersecretariales; la expedición del Reglamento Interior, por el presidente de la República, y crear manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público. También instituye los convenios de coordinaciones de acciones con los gobiernos estatales y municipales.

²⁰⁶ Para una crítica al uso de la palabra “paraestatal” y a otros aspectos de la LOAPF de 1976, véase Castellanos Coutiño, Horacio, “Comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Revista de Administración Pública*, México, núm. 71/72 julio-diciembre, 1987, en particular las pp. 92 y ss.

Además, obliga a las dependencias a establecer sus servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás necesarios.

Entre las secretarías de Estado se encuentran las de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio; Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, Asentamiento Humanos y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Reforma Agraria, Turismo, Departamento de Pesca y Departamento del Distrito Federal. Además, establece sus competencias.²⁰⁷

Como se advierte, la administración pública de la época funcionaba con dieciséis secretarías de Estado y dos departamentos administrativos.

Para el análisis del sector paraestatal de la administración pública, la Ley Orgánica de 1976 delimita que los organismos descentralizados son las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

En el caso de las empresas de participación estatal mayoritaria se considera como tales aquellas en las que el gobierno federal, el del Distrito Federal, sus organismos descentralizados u otras empresas de participación estatal cuenten con 50% o más del capital social; que en su capital social figuren acciones de una serie especial suscrita por el gobierno; o aquellas en las que el gobierno cuente con facultades de nombramiento de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, presidente, director o gerente, o cuando pueda vetar los acuerdos del órgano de gobierno. Asimila a estas empresas a las asociaciones civiles o sociedades civiles en donde la mayoría de sus asociados sean dependencias o entidades, o cuando alguno de ellos realice aportaciones preponderantes. Además, instituye la categoría de empresas de participación estatal minoritaria para aquellas en las que el gobierno participe con menos del 50% y hasta el 25% del capital.

Los fideicomisos públicos son aquellos en los que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es fideicomitente único, o los que se creen con recursos de empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones nacionales auxiliares de crédito, o de instituciones nacionales de seguros y fianzas.

Así, esta Ley perfila, con sus matices, el contenido de la actual LOAPF. La versatilidad de su contenido ha servido para operar el tránsito administrativo de una administración

²⁰⁷ Para un análisis detallado de la LOAPF del 29 de diciembre de 1976, véase *Revista de Administración Pública...*, cit., nota 9.

pública orientada hacia una economía mixta a otra cuyo objetivo es la competencia económica. También ha sido útil para justificar políticamente el paso de la ideología nacionalista revolucionaria a la de libre mercado.

El 17 de enero de 1977 se expidió el acuerdo por el que las entidades de la administración pública paraestatal, a que se refiere el mismo, se agrupan por sectores a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de la secretaría de Estado o departamento administrativo que se determina.

Para el 1o. de diciembre de 1977 se reforma de nuevo la Constitución para establecer la facultad de las cámaras de Diputados y Senadores para integrar comisiones, investigar el funcionamiento de organismos descentralizados e informar al Ejecutivo del resultado de las indagaciones.²⁰⁸

Una reforma de impacto administrativo a la Constitución es la de 1981 para integrar una administración pública centralizada y paraestatal en términos de una Ley Orgánica que expida el Congreso de la Unión; en esa norma se distribuyen los negocios del orden administrativo a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos; además, fija las bases para la creación de entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo en su operación. También, esa Ley debería establecer las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre ellas, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos.²⁰⁹

Podemos decir que en el sexenio de José López Portillo por fin se entendió que la modernización administrativa era un recurso útil como elemento de ajuste en el desarrollo económico y como parte indispensable en la búsqueda de consensos nuevos y más amplios. Para impulsar programas de reforma administrativa se creó la Coordinación General de Estudios Administrativos, que dependía del Presidente, y que fue la unidad responsable de cumplir con el ambicioso propósito de “reorganizar la administración para organizar al país”.²¹⁰

La LOAPF sufre reformas el 8 de diciembre de 1978 (relacionadas con las facultades de la Secretaría de Comercio), 31 de diciembre de 1980 (vinculadas con las facultades de las secretarías de Gobernación y Programación y Presupuesto), 4 de enero de 1982

²⁰⁸ Véase la reforma al artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el *DOF* del 6 de diciembre de 1977.

²⁰⁹ Véase la reforma al artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *DOF* del 21 de abril de 1981.

²¹⁰ Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios de la estructura administrativa de la administración pública, 1940-1990*, México, INAP-Colegio de México, 1992, p. 118.

(se modifican diversos artículos de la Ley para afinar facultades del Ejecutivo, destaca la facultad presidencial para convocar reuniones de secretarios y jefes de departamento para definir y evaluar la política gubernamental, y el hecho de que se elimina el Departamento de Pesca y se crea la Secretaría de Pesca).

Como balance de esa época se afirma que de 1917 a 1982 las reformas a la administración pública se impulsaron para racionalizar su vida centralizada, intervencionista y multifacética. Respondía este propósito al paradigma de un Estado intervencionista y comprometido con las banderas de bienestar social postuladas por la Revolución de 1910 y la Constitución Política de 1917. Puede decirse que las reformas administrativas tenían como proclama rehabilitar a un Estado con densidad burocrática, amplitud organizacional y multiplicación funcional.²¹¹

Durante la presidencia de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) se enfrentan dificultades económicas, entre ellas la renegociación de la deuda externa, por lo que se debe aplicar un plan de austeridad en el gasto y una estrategia significativa de renovación moral, con la bandera de la lucha contra la corrupción.

Por lo anterior se impulsa una serie de transformaciones significativas de la administración pública federal. En primer lugar se reforma la LOAPF; entre las reformas tenemos la del 29 de diciembre de 1982 (se crean la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, además de que se afinan las competencias asignadas a diversas dependencias), 30 de diciembre de 1983 (se clarifica el concepto de empresa de participación estatal mayoritaria y se crea el registro de entidades paraestatales), 21 de enero de 1985 (se crea la Secretaría de Salud), 26 de diciembre de 1985, 14 de mayo de 1986 y 24 de diciembre de 1986.²¹²

También, la reforma del 28 de diciembre de 1982 transforma los artículos del 108 al 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionados con las responsabilidades de servidores públicos,²¹³ de la que destaca la definición de servidor público; la delimitación de los ámbitos de responsabilidad: política (faltas u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales), penal (por actos u omisiones que constituyan delito) y administrativa (que se imponen a quienes afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño del empleo, cargo o comisión) y las prescripciones en la materia.

²¹¹ Uvalle Berrones, Ricardo, *op. cit.*, nota 1, p. 163.

²¹² Fechas asentadas en términos de la publicación de la reforma en el *DOF*.

²¹³ Esta es una reforma de gran envergadura porque impacta en diversos artículos constitucionales, en el caso del título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, la reforma se publicó el 17 de noviembre de 1982 en el *DOF*.

Así, para el periodo 1983 a 1988 el redimensionamiento de la administración pública se traduce en políticas que detienen su crecimiento administrativo, depuran su funcionamiento y corrigen sus excesos. Destaca en este caso la política de privatización, fusión, liquidación y transferencia de organismos y empresas públicas que llegaron a la suma de 1155 entidades. El redimensionamiento seguido tiene como meta de gobierno disminuir el tamaño administrativo del Estado y, por eso, la propia administración pública es reestructurada con el bisturí financiero.²¹⁴

En la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se advierten dos grandes espacios de valoración: el económico y el político. En el primer campo estimuló las exportaciones, apoyó el libre comercio con Estados Unidos y, en diciembre de 1992, logró que los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá firmaran el Tratado de Libre Comercio Norteamericano (TLC), acuerdo que entró en vigor en enero de 1994. En el ámbito político, después de acceder de una manera severamente cuestionada a la Presidencia de la República, logró consolidar un liderazgo que se fracturó al final de su sexenio. En lo social puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (PRONA-SOL), para abatir la pobreza.

Así, la LOAPF también sufre transformaciones; las principales son: el 21 de febrero de 1992 (desaparece la Secretaría de Programación y Presupuesto, asignando sus funciones a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación); el 29 de diciembre de 1994 (se cambia el nombre y facultades de algunas secretarías de Estado, entre ellas la de Energía, Minas e Industria Paraestatal; Contraloría General de la Federación; Agricultura y Recursos Hidráulicos, y Pesca. La primera sólo queda como de Energía, la segunda como de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la tercera de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, y la cuarta se integra a la de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca).

Como balance de este lapso, puede decirse, sin temor a equivocaciones, que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari trae transformaciones significativas en la administración pública. La modernización de la estructura organizacional del gobierno federal ha implicado adecuar su tamaño a través de la precisión de funciones y el fortalecimiento de sus instituciones, con el objetivo de optimizar los recursos con que cuenta. Dicha reestructuración deriva de las reformas hechas a la LOAPF, los reglamentos internos respectivos y otras disposiciones complementarias.²¹⁵

Así, de 1988 a 1994 continúa la disminución organizativa y funcional de la administración pública. La política de privatización responde ahora al concepto reforma del

²¹⁴ Uvalle Berrones, Ricardo, nota 1, p. 165.

²¹⁵ Ruiz Sacristán, Carlos, "La reestructuración del sistema burocrático", en Vázquez Nava, María Elena (coord.), *La administración pública contemporánea en México*, México, SECOGEF-FCE, 1993, p. 236.

Estado. Se trata de una reforma que proclama no más Estado propietario ni administrador. Es una reforma no proclive a la expansión de la administración pública, sino a su contracción y disminución. Es también un periodo donde las tesis del mercado tienen preeminencia para situar y evaluar los costos de la administración pública.²¹⁶

Sin embargo, hay que destacar que la privatización no es el único fenómeno de la época, se dan dos fenómenos coetáneos. Por un lado la privatización y por el otro la desregulación; el primero implica la transferencia de la propiedad, mientras que la desregulación busca la liberalización de las fuerzas competitivas.²¹⁷

Durante la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se enfrentó una crisis económica cuando los inversionistas extranjeros y nacionales perdieron la confianza en el peso al estimar que estaba sobrevalorado, lo que provocó la caída de su precio en más de 40% frente al dólar, lo que generó inflación y recesión. Esto llevó al mecanismo denominado FOBAPROA que gravita en la actualidad sobre las finanzas públicas.

En otro apartado, la LOAPF tiene reformas el 19 de diciembre de 1995 (relacionadas con la Secretaría de Relaciones Exteriores); el 15 de mayo de 1996 (se derogan los artículos 4o. y 43 para crear la Consejería Jurídica, se reforma el artículo 26 relacionado con la denominación de las secretarías, y se precisan algunas cuestiones relacionadas con los artículos 1o., 2o. y 14); el 24 de diciembre de 1996 (para establecer el esquema de control actual por lo que se reforma el artículo 37 relacionado con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo); el 4 de diciembre de 1997 (relacionado con el Departamento del Distrito Federal y para establecer la Consejería Jurídica); el 4 de enero de 1999 (que impactó en las secretarías de Gobernación, de Comunicaciones y Transportes, y de Hacienda y Crédito Público), y el 18 de mayo de 1999 (también relacionada con la Secretaría de Gobernación).

Una vez que Vicente Fox (2000-2006) es designado presidente electo, se impulsan reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, entre ellas la del 30 de noviembre de 2000 (para fijar las unidades administrativas, de apoyo técnico y coordinación de la Presidencia de la República, precisar las facultades de las Secretarías de Gober-

²¹⁶ Uvalle Berrones, Ricardo, *op. cit.*, nota 1, p. 165. Para Jacques Rogozinski y Francisco Javier Casas Guzmán: “Cabe destacar que Durante el periodo comprendido entre diciembre de 1982 y noviembre de 1988, se privatizaron 155 entidades y los ingresos del gobierno federal por estas ventas fueron del orden de \$1.5 billones de pesos, en tanto que para el periodo que va de diciembre de 1988 a diciembre de 1992 las entidades desincorporadas mediante esta modalidad fueron 155 y los ingresos sumaron \$64.914 billones de pesos”. Véase Rogozinski, Jacques y Casas Guzmán, Francisco Javier, “El proceso de desincorporación en México”, en Vázquez Nava, María Elena (coord.), *La administración pública contemporánea en México, cit.*, nota anterior, pp. 45 y 46).

²¹⁷ Véase Levy A., Santiago, “La apertura comercial y el programa de desregulación económica en México”, en Vázquez Nava, María Elena (coord.), *La administración pública contemporánea en México, cit.*, nota 24, pp. 117 y 118.

nación; Defensa Nacional; Desarrollo Social; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; Contraloría y Desarrollo Administrativo; Educación Pública; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; y de Turismo); el 13 de marzo de 2002 (que impacta en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo); el 25 de febrero de 2003 (relacionada con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales); el 10 de abril de 2003 (que se refiere a las facultades de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, y con las funciones de la Secretarías de Hacienda y Crédito Público); el 21 de mayo de 2003 (relacionada con la Secretaría de Desarrollo Social); el 10 de junio de 2005 (referente a la Secretaría de Economía); el 8 de diciembre de 2005 (Secretaría de Hacienda y Crédito Público); el 24 de abril de 2006 (Secretaría de Seguridad Pública); el 4 de mayo de 2006 (impacta en la Secretaría de Marina), y el 2 de junio de 2006 (se relaciona con la Secretaría de Gobernación).

Durante la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012) el 2 de agosto de 2007 se reforma de nueva cuenta el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para *excluir de su contenido a los departamentos administrativos*, con lo cual la administración pública federal vuelve al estado en que se encontraba antes de la emisión del Decreto del 31 de abril de 1917.

Por su parte, la LOAPF sufre las reformas siguientes: 1o. de octubre de 2007 (modifica las facultades de la Secretaría de la Función Pública y en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y la última reforma es del 28 de noviembre de 2008 (relacionada con la Secretaría de Energía, con motivo de la llamada “reforma petrolera”).

III. La administración en la función ejecutiva

La LOAPF vigente (2009)²¹⁸ señala que la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la administración pública centralizada. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.²¹⁹

Los órganos administrativos que se ocupan del despacho de los negocios del orden administrativo del Ejecutivo Federal son las dependencias de la administración pública centralizada, entre las que se encuentran: secretarías de Estado, departamentos administrativos y la Consejería Jurídica.²²⁰

²¹⁸ Con una última reforma el 28 de noviembre de 2008. Por otra parte, para un estudio detallado de la estructura administrativa consúltese la obra de Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, nota 5, 2006.

²¹⁹ Véase el artículo 1o. de la LOAPF.

²²⁰ Véase el artículo 2o. de la LOAPF.

Por su parte, las entidades de la administración pública paraestatal que auxilian al Ejecutivo de la Unión son: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y fideicomisos.²²¹

Para definir o evaluar la política del gobierno federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la administración pública federal, el presidente de la República podrá convocar a reuniones de secretarios de Estado, jefes de departamentos administrativos y demás funcionarios.²²²

Además, el presidente de la República puede constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias secretarías de Estado o departamentos administrativos; en ellas pueden participar las entidades de la administración pública paraestatal cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto. Esas comisiones son transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el presidente de la República.²²³

El titular del Ejecutivo Federal cuenta con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.²²⁴

Legalmente las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal conducen sus actividades en forma programada, tomando como base las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal.²²⁵

Las secretarías de Estado y los departamentos administrativos tienen igual rango entre sí, sus titulares ejercen sus funciones por acuerdo del presidente de la República; además, cada dependencia elabora los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, y órdenes del presidente de la República, en el ámbito de su competencia; también se establece el llamado refrendo ministerial, lo que obliga al secretario de Estado o jefe de departamento administrativo a firmar los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el presidente de la República.²²⁶

Estructuralmente, al frente de cada secretaría hay un secretario de Estado, auxiliado por subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de depar-

²²¹ Véase el artículo 3o. de la LOAPF.

²²² Véase el artículo 7o. de la LOAPF.

²²³ Véase el artículo 21 de la LOAPF.

²²⁴ Véase el artículo 8o. de la LOAPF.

²²⁵ Véase el artículo 9o. de la LOAPF.

²²⁶ Véanse los artículos 10, 11, 12 y 13 de la LOAPF.

tamento, oficina, sección o mesa, y por los funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. Los departamentos administrativos cuentan con un jefe de departamento apoyado por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección o mesa, en términos del reglamento interior, y por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales.²²⁷

Las secretarías de Estado y los departamentos administrativos cuentan con sus servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal.²²⁸

Además, las secretarías de Estado y los departamentos administrativos pueden contar con órganos administrativos desconcentrados, jerárquicamente subordinados, con facultades para resolver sobre la materia y dentro del territorio que se determine en cada caso.²²⁹ También pueden contar con delegaciones en las entidades federativas o en regiones geográficas que abarquen más de una entidad federativa.²³⁰

Los reglamentos interiores los expide el presidente de la República, en ellos se determinan las atribuciones de sus unidades administrativas, y la forma en que los titulares son suplidos en sus ausencias,²³¹ los titulares de las secretarías de Estado y departamentos administrativos están facultados para expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público necesarios para su funcionamiento.²³²

Para el despacho de los negocios administrativos, el Ejecutivo Federal cuenta con dieciocho dependencias, a saber: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Secretaría de Energía, Secretaría de Economía, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.²³³

²²⁷ Véanse los artículos 14 y 15 de la LOAPF.

²²⁸ Véase el artículo 20 de la LOAPF.

²²⁹ Véase el artículo 17 de la LOAPF.

²³⁰ Véase el artículo 17 bis de la LOAPF.

²³¹ Véase el artículo 18 de la LOAPF.

²³² Véase el artículo 19 de la LOAPF.

²³³ Véase el artículo 26 de la LOAPF.

Entre las funciones trascendentes de la Secretaría de Gobernación se encuentran: presentar las Iniciativas de Ley o Decreto; publicarlas; formular y conducir la política de población; administrar las islas de jurisdicción federal; conducir la política interior; vigilar el cumplimiento de la Constitución; conducir las relaciones políticas con los partidos y demás agrupaciones sociales; protección civil; seguridad nacional,²³⁴ entre otras.

A la Secretaría de Relaciones Exteriores²³⁵ le corresponde conducir la política exterior; dirigir el servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular, y adquirir, administrar y conservar las propiedades de la nación en el extranjero; intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales; conceder licencias y autorizaciones a los extranjeros para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones en la República Mexicana; intervenir en todas las cuestiones relacionadas con nacionalidad y naturalización, y guardar y usar el Gran Sello de la Nación, entre otras.

La Secretaría de la Defensa Nacional²³⁶ tiene encomendado organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea; planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil; construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y de la Fuerza Aérea, administrar la justicia militar; adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados a los mismos, entre otras.

A la Secretaría de Marina²³⁷ se le encomienda organizar, administrar y preparar la Armada; ejercer la soberanía en el mar territorial, su espacio aéreo y costas del territorio, y la vigilancia de las zonas marinas mexicanas; ejercer la autoridad para garantizar el cumplimiento del orden jurídico en las zonas marinas mexicanas, proteger el tráfico marítimo y salvaguardar la vida humana en la mar, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias; adquirir, diseñar y fabricar armamento, municiones, vestuario, y toda clase de medios navales e ingenios materiales, así como intervenir en la importación y exportación de éstos, entre otras.

La Secretaría de Seguridad Pública²³⁸ se ocupa de desarrollar las políticas de seguridad pública y proponer la política criminal en el ámbito federal; organizar, dirigir, administrar y supervisar a la Policía Federal Preventiva; salvaguardar la integridad

²³⁴ Véase el artículo 27 de la LOAPF.

²³⁵ Véase el artículo 28 de la LOAPF.

²³⁶ Véase el artículo 29 de la LOAPF.

²³⁷ Véase el artículo 30 de la LOAPF.

²³⁸ Véase el artículo 30 bis de la LOAPF.

y el patrimonio de las personas, prevenir la comisión de delitos del orden federal, así como preservar la libertad, el orden y la paz públicos; regular y autorizar la portación de armas para empleados federales, para lo cual se coordinará con la Secretaría de la Defensa Nacional, entre otras.

Por su parte, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público²³⁹ le corresponde proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar el Plan Nacional de Desarrollo; proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales; estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Distrito Federal; manejar la deuda pública de la Federación y del Distrito Federal; dirigir la política monetaria y crediticia; formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal, entre otras.

La Secretaría de Desarrollo Social²⁴⁰ tiene encomendado formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza; la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda; coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida; proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población; elaborar, apoyar y ejecutar programas para satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población, entre otras.

Por su parte, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales²⁴¹ debe fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable; formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales; organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas; ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar; promover el ordenamiento ecológico del territorio nacional; conducir las políticas nacionales sobre cambio climático y sobre protección de la capa de ozono; y administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, entre otras.

A la Secretaría de Energía²⁴² se le encomienda conducir la política energética del país; ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear; así como del aprovechamiento de

²³⁹ Véase el artículo 31 de la LOAPF.

²⁴⁰ Véase el artículo 32 de la LOAPF.

²⁴¹ Véase el artículo 32 bis de la LOAPF.

²⁴² Véase el artículo 33 de la LOAPF.

los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objetivo la prestación de servicio público; promover la participación de los particulares en la generación y aprovechamiento de energía; otorgar concesiones, autorizaciones y permisos en materia energética; regular y expedir normas oficiales mexicanas en materia de seguridad nuclear y salvaguardas, incluyendo lo relativo al uso, producción, explotación, aprovechamiento, transportación, enajenación, importación y exportación de materiales radioactivos, así como controlar y vigilar su debido cumplimiento, entre otras.

A la dependencia denominada Secretaría de Economía²⁴³ le corresponde formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; excepto los precios de bienes y servicios de la administración pública federal; regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios; establecer la política de industrialización, distribución y consumo de los productos agrícolas, ganaderos, forestales, minerales y pesqueros; establecer la política de precios; regular, orientar y estimular las medidas de protección al consumidor; establecer y vigilar las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial; así como las normas y especificaciones industriales, entre otras.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación²⁴⁴ se encarga de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural; vigilar el cumplimiento y aplicar la normatividad en materia de sanidad animal y vegetal; fomentar los programas y elaborar normas oficiales de sanidad animal y vegetal; atender, coordinar, supervisar y evaluar las campañas de sanidad, así como otorgar las certificaciones relativas al ámbito de su competencia; y organizar y fomentar las investigaciones agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas y silvícolas, estableciendo institutos experimentales, laboratorios, estaciones de cría, semilleros y viveros, vinculándose a las instituciones de educación superior de las localidades que correspondan, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, entre otras.

De las funciones de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes²⁴⁵ destacan: formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones; regular, inspeccionar y vigilar los servicios públicos de correos y telégrafos y sus servicios; conducir la administración de los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas y su enlace con los servicios públicos concesionados con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros; así como del servicio público de procesamiento remoto de datos, entre otras.

²⁴³ Véase el artículo 34 de la LOAPF.

²⁴⁴ Véase el artículo 35 de la LOAPF.

²⁴⁵ Véase el artículo 36 de la LOAPF.

A la Secretaría de la Función Pública²⁴⁶ se le encomienda organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos; coordinar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la evaluación, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores de gestión; expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la administración pública federal; establecer las bases generales para la realización de auditorías; vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores; dirigir, organizar y operar el sistema de servicio profesional de carrera en la administración pública federal; inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública federal; conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, con la colaboración que para tal efecto le sea requerida, entre otras.

Por su parte, a la Secretaría de Educación Pública²⁴⁷ se le otorgan facultades para organizar, vigilar y desarrollar en las escuelas oficiales, incorporadas o reconocidas la enseñanza preescolar, primaria, secundaria y normal, urbana, semiurbana y rural, y la enseñanza que se imparta en las escuelas a que se refiere la fracción XII del artículo 123 constitucional; la enseñanza técnica, industrial, comercial y de artes y oficios, incluida la educación a los adultos; la enseñanza agrícola; la enseñanza superior y profesional; la enseñanza deportiva y militar, y la cultura física en general; vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal, y prescribir las normas a que debe ajustarse la incorporación de las escuelas particulares al sistema educativo nacional; revalidar estudios y títulos, y conceder autorización para el ejercicio de las capacidades que acrediten, entre otras.

La Secretaría de Salud²⁴⁸ tiene encomendado establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general; crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional y organizar la asistencia pública en el Distrito

²⁴⁶ Véase el artículo 37 de la LOAPF.

²⁴⁷ Véase el artículo 38, fracción I, y ss., de la LOAPF.

²⁴⁸ Véase el artículo 39 de la LOAPF.

Federal; planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer a la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección de la salud, entre otras.

Entre las funciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social²⁴⁹ tenemos las siguientes: vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 y demás de la Constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos; procurar el equilibrio entre los factores de la producción; coordinar la formulación y promulgación de los contratos ley de trabajo; coordinar la integración y establecimiento de las juntas federales de conciliación, de la Federal de Conciliación y Arbitraje y de las comisiones que se formen para regular las relaciones obrero patronales, entre otras.

A la Secretaría de la Reforma Agraria²⁵⁰ le corresponde aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos; conceder o ampliar en términos de la ley, las dotaciones o restituciones de tierra y aguas a los núcleos de población rural; crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas y de la zona urbana ejidal; intervenir en la titulación y el parcelamiento ejidal; resolver conforme a la ley las cuestiones relacionadas con los problemas de los núcleos de población ejidal y de bienes comunales, entre otras.

La Secretaría de Turismo²⁵¹ tiene encomendado formular y conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional; promover, en coordinación con las entidades federativas, las zonas de desarrollo turístico nacional y formular en conjunto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la declaratoria respectiva; autorizar los precios y tarifas de los servicios turísticos, entre otras.

Por último, a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal²⁵² le corresponde representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas, entre otras.

En materia de administración pública paraestatal se establece qué entidades son organismos descentralizados, esto es, las creadas por Ley o Decreto del Congreso de

²⁴⁹ Véase el artículo 40 de la LOAPF.

²⁵⁰ Véase el artículo 41 de la LOAPF.

²⁵¹ Véase el artículo 42 de la LOAPF.

²⁵² Véase el artículo 43, fracción X, de la LOAPF.

la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea su estructura legal; cuáles son empresas de participación estatal mayoritaria, entre las que se encuentran: a) las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica; b) las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos: 1) que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social; 2) que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el gobierno federal, o 3) que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno, además, asimila a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes; por último, establece que los fideicomisos públicos son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

Además, existen una serie de normas que impactan en toda la administración pública, entre ellas la Ley Federal de las Entidades Paraestatales,²⁵³ que abrogó la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal del 31 de diciembre de 1970, que establece lo relacionado con los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos. También existen normas específicas para ciertos descentralizados, como las del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Instituto Mexicano del Seguro Social, Universidad Nacional Autónoma de México, etcétera.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo²⁵⁴ que regula el régimen jurídico de los actos administrativos, sus elementos y requisitos, la nulidad y anulabilidad del acto administrativo, su eficacia y extinción, el procedimiento administrativo, las visitas de verificación, la mejora regulatoria y su comisión, el registro federal de trámites y servicios, las infracciones y sanciones administrativas y el recurso de revisión.

²⁵³ Publicada en el *DOF* del 14 de mayo de 1986.

²⁵⁴ Publicada en el *DOF* del 4 de agosto de 1994.

Una norma trascendente es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,²⁵⁵ que pretende garantizar el acceso a la información en posesión de los poderes de la Unión, órganos constitucionales autónomos y cualquier otra entidad federal. Señala las obligaciones de transparencia, la información considerada reservada y confidencial, la protección de datos personales, el costo de la información, el acceso a la información en el Poder Ejecutivo, las unidades de enlace y comités de información, el Instituto Federal del Acceso a la Información Pública, del procedimiento de acceso ante la dependencia o entidad y ante el instituto, el acceso a la información en poder de los demás sujetos obligados y las responsabilidades y sanciones.

La Ley de Planeación²⁵⁶ aboga la ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930; en lo que se refiere a su contenido establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Plan Nacional de Desarrollo que precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, y los llamados programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

Otra norma importante se emite el 10 de abril de 2003, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en la que se prevé otorgar estabilidad y permanencia a los servidores públicos en su empleo, cargo o comisión. Esta norma se aplica a los rangos de director general, director de área, subdirector de área, jefe de departamento y enlace; además de los adjuntos, homólogos y equivalentes, como los sujetos a esa Ley. Se establecen los subsistemas de planeación de recursos humanos, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño, separación y de control, y evaluación; los órganos auxiliares en la operación del sistema, que son un consejo y comités; se crean el Consejo Consultivo y los comités técnicos de profesionalización y selección. Además, se instituye el recurso de revocación.

Lo anterior se complementa con la emisión de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,²⁵⁷ que establece de manera integral el contencioso administrativo de anulación y de plena jurisdicción en nuestro país, acercándolo a contexto de corte judicialista y creando herramientas para la ejecución de las sentencias. Además, existen otras leyes, reglamentos interiores y sustantivos, decretos, acuerdos, circulares, manuales de organización y de procedimientos, y una diversidad de instrumentos jurídicos que aplica cotidianamente la administración pública en el ejercicio de sus funciones.

²⁵⁵ Publicada en el *DOF* del 11 de junio de 2002.

²⁵⁶ Publicada en el *DOF* del 5 de enero de 1983.

²⁵⁷ Publicada en el *DOF* del 1o. de diciembre de 2005.

IV. La administración en la función legislativa

La administración pública no es fenómeno único de la función ejecutiva. En las funciones legislativa, judicial y en los ramos autónomos constitucionales u órganos de relevancia constitucional también existe administración pública.²⁵⁸

Para la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras, en términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados cuenta con una Secretaría General, y con una Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros.²⁵⁹

La Secretaría General se auxilia de la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros que confiere “unidad de acción” a los servicios de recursos humanos, servicios de tesorería, servicios de recursos materiales, servicios generales e informática, servicios jurídicos, servicios de seguridad y servicios médicos y atención a diputados. Cada uno de estos servicios se constituye en una dirección, la cual se estructura con las oficinas que se requieran, en términos del Estatuto.²⁶⁰

Al secretario de Servicios Administrativos y Financieros le corresponde velar por el eficiente funcionamiento de los servicios que le competen, asistir al secretario general en el cumplimiento de sus funciones, y cumplir con las funciones legales relativas a la actividad administrativa y financiera,²⁶¹ entre otras. Además, existe una contraloría interna, una coordinación de comunicación social y una unidad de capacitación y formación permanente.²⁶²

En el caso de la Cámara de Senadores, en términos de la propia Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para el desahogo de sus tareas legislativas y administrativas cuenta con una Secretaría General de Servicios Parlamentarios; una Secretaría General de Servicios Administrativos, de la que dependerá la Tesorería de la Cámara, y las unidades administrativas que acuerde la Mesa Directiva, las que dependerán de ésta.²⁶³

²⁵⁸ Como lo sostiene Agustín Gordillo: “Dentro de la orientación objetiva del concepto de función administrativa, ya los autores se pronuncian por el criterio objetivo de acto administrativo, entendiéndolo en consecuencia aplicable no sólo a la actividad de los órganos administrativos sino también a la actividad administrativa de los órganos legislativo y jurisdiccionales”. Véase: Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, 7a. ed., México, UNAM-Porrúa-Fundación de Derecho Administrativo, 2004, t. III, p. 26.

²⁵⁹ Véase el artículo 47 de la LOCGEUM.

²⁶⁰ Véase el artículo 51 de la LOCGEUM.

²⁶¹ Véase el artículo 52 de la LOCGEUM.

²⁶² Véanse los artículos 53, 54 y 55 de la LOCGEUM.

²⁶³ Véase el artículo 106 de la LOCGEUM.

Además, de las atribuciones que la Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento concedan al secretario general de Servicios Parlamentarios, al secretario general de Servicios Administrativos y al tesorero, éstos tienen facultades para formular, en el ámbito de su competencia, normas administrativas de carácter interno, previamente sancionadas por la Mesa Directiva de la Cámara.²⁶⁴

La Secretaría General de Servicios Administrativos tiene a su cargo encabezar y dirigir los servicios administrativos, conducir las relaciones de trabajo establecidas con el personal de base de la Cámara, y administrar los recursos humanos y materiales, así como los servicios generales, de informática, jurídicos y de seguridad de la Cámara.²⁶⁵ Existe, además, una Tesorería y una Contraloría.

V. La administración en la función judicial

También en los órganos jurisdiccionales tenemos administración pública, sólo de esta manera se puede entender la facultad que en términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación tiene el Pleno de la Suprema Corte de Justicia para aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos de la Suprema Corte de Justicia que le someta su presidente, atendiendo a las previsiones del ingreso y del gasto público federal.²⁶⁶ Que a su vez se vincula con las atribuciones del presidente de la Suprema Corte de Justicia, para nombrar a los servidores públicos encargados de la administración de la Suprema Corte de Justicia, y acordar lo relativo a sus licencias, remociones, renunciaciones y vacaciones; expedir el reglamento interior y los acuerdos generales que en materia de administración requiera la Suprema Corte de Justicia; formular anualmente el anteproyecto del presupuesto de egresos de la Suprema Corte de Justicia, y someterlo a la aprobación de esta última funcionando en Pleno; remitir oportunamente al presidente de la República los proyectos de presupuestos de egresos del Poder Judicial de la Federación, y administrar el presupuesto de la Suprema Corte de Justicia; nombrar al ministro o ministros que deban proveer los trámites en asuntos administrativos de carácter urgente durante los periodos de receso de la Suprema Corte de Justicia; establecer las disposiciones generales necesarias para el ingreso, estímulos, capacitación, ascensos y promociones por escalafón y remoción del personal administrativo de la Suprema Corte de Justicia,²⁶⁷ entre otras.

Ahora bien, el Poder Judicial de la Federación cuenta con un órgano especializado en materia de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral, que es el Consejo de la Judicatura

²⁶⁴ Véase el artículo 108 de la LOCGEUM.

²⁶⁵ Véase el artículo 110 de la LOCGEUM.

²⁶⁶ Véase el artículo 11 de la LOPJF.

²⁶⁷ Véase el artículo 14 de la LOPJF.

Federal, con la encomienda de velar en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia e imparcialidad de sus miembros.²⁶⁸

Ese órgano se integra por siete consejeros, y funciona en Pleno o a través de comisiones.²⁶⁹ Además, cuenta con las comisiones permanentes o transitorias de composición variable que determine el Pleno del mismo; sin embargo, siempre debe tener las de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y la de adscripción. Estas comisiones se formarán por tres miembros: uno de entre los provenientes del Poder Judicial y los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado.²⁷⁰

Entre las atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal se encuentran establecer las comisiones que estime convenientes y designar a los consejeros que deban integrarlas; expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, y todos aquellos acuerdos generales que fueren necesarios para el adecuado ejercicio de sus atribuciones; determinar el número y los límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio de la República; determinar el número y, en su caso, especialización por materia de los tribunales colegiados y unitarios en cada uno de los circuitos; determinar el número, límites territoriales y, en su caso, especialización por materia, de los juzgados de distrito en cada uno de los circuitos; hacer el nombramiento de los magistrados de circuito y jueces de distrito, y resolver sobre su ratificación, adscripción y remoción; aprobar el proyecto de presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación, el cual se remitirá al presidente de la Suprema Corte de Justicia para que, junto con el elaborado para esta última, se envíe al titular del Poder Ejecutivo; dictar las bases generales de organización y funcionamiento de sus órganos auxiliares; emitir las bases mediante acuerdos generales, para que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Poder Judicial de la Federación, a excepción de la Suprema Corte de Justicia, se ajuste a los criterios contemplados en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; establecer la normatividad y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos, así como los de servicios al público; ejercer el presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación, con excepción del de la Suprema Corte de Justicia; administrar los bienes muebles e inmuebles del Poder Judicial de la Federación, cuidando su mantenimiento, conservación y acondicionamiento, a excepción de los que correspondan a la Suprema Corte de Justicia; y fijar las bases de la política

²⁶⁸ Véase el artículo 68 de la LOPJF.

²⁶⁹ Véase el artículo 69 de la LOPJF.

²⁷⁰ Véase el artículo 77 de la LOPJF.

informática y de información estadística que permitan conocer y planear el desarrollo del Poder Judicial de la Federación,²⁷¹ entre otras.

Además, el Consejo de la Judicatura Federal cuenta con el Instituto de la Judicatura, la Visitaduría Judicial, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal de Defensoría Pública y el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles. Estos órganos contarán con el personal que fije el presupuesto.²⁷²

VI. La administración de la función electoral

En materia electoral nuestro país cuenta con dos instituciones: el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el caso del primero es depositario de la autoridad electoral y responsable de organizar las elecciones,²⁷³ que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios.²⁷⁴

Los órganos centrales del Instituto Federal Electoral son el Consejo General, la Presidencia del Consejo General, la Junta General Ejecutiva, la Secretaría Ejecutiva, y la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.²⁷⁵

Para el desempeño de sus actividades, el Instituto cuenta con un cuerpo de funcionarios integrados en un servicio profesional electoral y en una rama administrativa, que se rigen por un Estatuto aprobado por el Consejo General.²⁷⁶

Entre las facultades del Consejo General se encuentran aprobar y expedir los reglamentos interiores; vigilar la integración y funcionamiento de los órganos del Instituto, y conocer, por conducto de su presidente, del secretario ejecutivo o de sus comisiones, las actividades de los mismos; designar al secretario ejecutivo; designar a los directores ejecutivos del Instituto y al director general de la Unidad de Fiscalización; designar a los funcionarios que durante los procesos electorales actuarán como presidentes de los consejos locales y distritales; y aprobar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto que le proponga el presidente del Consejo y remitirlo, una vez aprobado, al titular del Ejecutivo Federal para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación,²⁷⁷ entre otras.

²⁷¹ Véase el artículo 81 de la LOPJF.

²⁷² Véase el artículo 88 de la LOPJF.

²⁷³ Véase el artículo 104 del COFIPE.

²⁷⁴ Véase el artículo 106, numeral 1, del COFIPE.

²⁷⁵ Véase el artículo 108, numeral 1, del COFIPE.

²⁷⁶ Véase el artículo 105, numeral 3, del COFIPE.

²⁷⁷ Véase el artículo 118 del COFIPE.

Al presidente del Consejo General se le asignan las facultades de convocar y conducir las sesiones del Consejo; vigilar el cumplimiento de los acuerdos adoptados por el propio Consejo; presidir la Junta General Ejecutiva e informar al Consejo General de los trabajos de la misma; dar a conocer la estadística electoral, por sección, municipio, distrito, entidad federativa y circunscripción plurinominal, una vez concluido el proceso electoral; someter al Consejo General las propuestas para la creación de nuevas direcciones o unidades técnicas para el mejor funcionamiento del Instituto,²⁷⁸ entre otras.

Existe una Junta General Ejecutiva presidida por el presidente del Consejo e integrada por el secretario ejecutivo y con los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración. El titular de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y el contralor general podrán participar, a convocatoria del consejero presidente, en las sesiones de la Junta General Ejecutiva.²⁷⁹ Entre las facultades de la Junta General Ejecutiva se encuentran proponer al Consejo General las políticas y los programas generales del Instituto y fijar los procedimientos administrativos, conforme a las políticas y programas generales del Instituto.

Además, como lo prescribe el artículo 123 del Código, el secretario ejecutivo coordina la Junta General, conduce la administración y supervisa el desarrollo adecuado de las actividades de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto. Ese funcionario tiene entre sus funciones: aprobar la estructura de las direcciones ejecutivas, vocalías y demás órganos del Instituto conforme a las necesidades del servicio y los recursos presupuestales autorizados; proveer a los órganos del Instituto de los elementos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; elaborar anualmente el anteproyecto de presupuesto del Instituto para someterlo a la consideración del presidente del Consejo General; ejercer las partidas presupuestales aprobadas; otorgar poderes a nombre del Instituto para actos de dominio, de administración y para ser representado ante cualquier autoridad administrativa o judicial, o ante particulares.²⁸⁰

Aunque el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación forma parte del Poder Judicial de la Federación, lo incluimos aquí porque es la máxima autoridad en materia jurisdiccional electoral. El Tribunal cuenta con una Comisión de Administración,²⁸¹ que tiene una Secretaría Administrativa y órganos auxiliares: delegados administrativos, la Contraloría Interna y el Centro de Capacitación Judicial Electoral. Estos órganos

²⁷⁸ Véase el artículo 119 del COFIPE.

²⁷⁹ Véase el artículo 121 del COFIPE.

²⁸⁰ Véase el artículo 125 del COFIPE.

²⁸¹ Véase el artículo 29 del RITEPJF.

deberán tener el personal necesario para el adecuado desempeño de sus funciones, de conformidad con el presupuesto autorizado.²⁸²

La Comisión de Administración vigila, en el ámbito de su competencia, el buen desempeño y funcionamiento del Tribunal Electoral; forma los comités que para la atención de los asuntos de su competencia designa, a propuesta de su presidente, al representante de la Comisión de Administración para que integre la Comisión Sustanciadora.²⁸³ Además, al presidente de esa Comisión tiene entre sus funciones designar y remover al secretario administrativo del Tribunal Electoral; vigilar, en el ámbito de su competencia, el cabal cumplimiento de los acuerdos de la Comisión de Administración; vigilar, en el ámbito administrativo, la expedición de los manuales o instructivos que sean necesarios para el correcto funcionamiento del Tribunal Electoral; celebrar los contratos y convenios de carácter académico que se aprueben en el seno de la Comisión de Administración; y dictar, en el ámbito de su competencia, en los casos que así lo ameriten, los acuerdos necesarios para el correcto funcionamiento de la Comisión de Administración, los cuales, de considerarlo pertinente, deberán ser publicados en el *DOF*.²⁸⁴

Además, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuenta en cada sala regional con un delegado administrativo designado por la Comisión de Administración a propuesta de su presidente, quien escuchará la opinión del presidente de la sala regional.²⁸⁵

VII. La administración en los órganos de relevancia constitucional

En primer lugar aludiremos al Banco de México, que realiza la función de banco central, al que legalmente se le considera persona de derecho público con carácter autónomo. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se rige por la Ley Reglamentaria de los Párrafos Sexto y Séptimo del Artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁸⁶

El ejercicio de sus funciones y su administración se encomienda a una Junta de Gobierno y a un gobernador. La Junta de Gobierno está integrada por cinco miembros, designados por el presidente de la República con aprobación del Senado. De entre ellos, el propio Ejecutivo Federal designa al gobernador del Banco, quien presidirá a la Junta de Gobierno, los demás miembros tienen el rango de subgobernadores.²⁸⁷

²⁸² Véase el artículo 30 del RITEPJF.

²⁸³ Véase el artículo 31 del RITEPJF.

²⁸⁴ Véase el artículo 32 del RITEPJF.

²⁸⁵ Véase el artículo 41 del RITEPJF.

²⁸⁶ Véase el artículo 1o. de la LBM.

²⁸⁷ Véase el artículo 38 de la LBM.

En el caso de la Junta de Gobierno se le asignan las facultades de expedir las normas y criterios generales para la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física, y aprobarlo y dar por buenas sus modificaciones; expedir las normas para contratar las adquisiciones y enajenaciones de bienes muebles, los arrendamientos de todo tipo de bienes, la realización de obra inmobiliaria, así como los servicios de cualquier naturaleza; resolver sobre la adquisición y enajenación de acciones o partes sociales de empresas que le presten servicios al Banco; autorizar la adquisición y enajenación de inmuebles; aprobar el Reglamento Interior del Banco; aprobar las condiciones generales de trabajo; nombrar y remover al secretario de la Junta de Gobierno; nombrar y remover a los funcionarios que ocupen los tres primeros niveles jerárquicos del personal de la Institución,²⁸⁸ entre otras.

Por su parte, el gobernador del Banco de México tiene encomendada la administración del Banco, su representación legal; designa a los subgobernadores que deban desempeñar cargos o comisiones en representación del Banco; designa y remueve a los apoderados y delegados fiduciarios; nombra y remueve al personal del Banco, y fija, conforme a los tabuladores aprobados por la Junta de Gobierno, los sueldos del personal y aprueba los programas que deban aplicarse para su capacitación y adiestramiento,²⁸⁹ entre otras.

Otros órganos de relevancia constitucional son la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los institutos de transparencia, y recientemente se incorporó el Instituto Nacional de Geografía y Estadística que, por supuesto, también cuentan con sus áreas de administración, pero que por cuestiones de espacio no podemos analizar detalladamente.

Como balance general podemos afirmar que el recorrido histórico por la administración pública acredita como lo afirmamos en parte diversa de estos trabajos, la vocación del pueblo mexicano a la institucionalidad. Como lo señala Omar Guerreño, la administración interna estaba anclada en las tradiciones del pasado, pero caminaba hacia la renovación.²⁹⁰

Alejandro Carrillo Castro, después de recordar los análisis de Andrés Serra Rojas, primer vicepresidente del Instituto Nacional de Administración Pública, recuerda que en 1821 existían cuatro dependencias directas del Poder Ejecutivo, en ese entonces a cargo de Agustín de Iturbide como emperador; que éstas han crecido hasta llegar a las veinte dependencias directas del Ejecutivo que existen actualmente, a las cuales hay que sumar cuatro organismos públicos autónomos y más de doscientas entidades paraestatales.²⁹¹

²⁸⁸ Véase el artículo 46 de la LBM.

²⁸⁹ Véase el artículo 47 de la LBM.

²⁹⁰ Guerrero, Omar, *op. cit.*, nota 10, p. 66.

²⁹¹ Carrillo Castro, Alejandro, "Modelos de organización de la administración pública mexicana 1917-2005", *Revista de Administración Pública*, núm. 112: Análisis y prospectiva de la administración pública federal 2006-2012, s.a.e., p. 52.

Evidentemente, en el futuro seremos testigos de nuevas transformaciones de la administración pública federal, porque esa instancia del gobierno mexicano está significativamente anclada en el devenir; su función es, por definición, dinámica.

Sin embargo, en el diseño institucional, paradójicamente, nuestra administración pública parece anclada en la dicotomía “reforma administrativa”, del periodo de gobierno de José López Portillo, o en la “simplificación administrativa”, de Miguel de la Madrid Hurtado. Los administradores parecen pasmados ante los problemas del país y, en el caso de las estructuras administrativas, sólo se les ocurre o generar nuevas facultades para las dependencias, crear nuevas entidades y dependencias o deshacerse de ellas.

Jorge Fernández Ruiz destaca el fenómeno de la proliferación innecesaria de secretarías de Estado, lo que implica un injustificado crecimiento del gasto público y, por tanto, una mayor carga tributaria para la población, porque conlleva un incremento indebido de plazas presupuestales de elevada remuneración.²⁹²

Sin embargo, el problema clave del país no está en la estructura administrativa, ésta es un medio para el logro de un fin: una democracia sustentada en el constante mejoramiento económico, social y cultural de la nación. Así, creemos que la administración pública del futuro se debe estructurar para enfrentar el tema del desarrollo.

Nuestro país ha experimentado diversos modelos de desarrollo: durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz fuimos testigos del llamado “desarrollo estabilizador”; en el sexenio de Luis Echeverría Álvarez surge el “desarrollo compartido”; con José López Portillo, la “alianza para la producción”, y con Carlos Salinas de Gortari se alude al “desarrollo sustentable”; cada uno, en su momento, ha sido abandonado para dejar el paso a otra forma de entender el desarrollo.

Por lo anterior, el debate sustancial para la estructuración de la administración pública mexicana del futuro pasa por la reiteración del modelo de país que ha construido la institucionalidad de 1917-2009 o por su transformación, lo que se conoce como reforma del Estado, entendida en términos de Diego Valadés como la serie de cambios que se introducen en cuanto a la organización y funcionamiento de los órganos del poder y a la relación de esos órganos del poder con sus destinatarios o administrados o gobernados.²⁹³ Lo que excede a este trabajo.

²⁹² Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, nota 5, p. 311.

²⁹³ Valadés, Diego, “La reforma del Estado. El marco jurídico”, *Revista de Administración Pública*, núm. 112: *Análisis y prospectiva de la administración pública federal 2006-2012*, s.a.e., p. 71. Valadés sienta esta reforma del Estado en siete puntos: reforma del Congreso, reforma del gobierno, reforma de la justicia, reforma del sistema federal, reforma de las entidades federativas, reforma concerniente a los derechos fundamentales que incluye la cuestión social y políticas públicas, y la reforma a la cultura política y jurídica del Estado mexicano.

VIII. Fuentes

- Carrillo Castro, Alejandro, “Modelos de organización de la administración pública mexicana 1917-2005”, *Revista de Administración Pública* 112. *Análisis y Prospec-tiva de la Administración Pública Federal 2006-2012*, s.a.e.
- _____, “Algunas notas en torno a la elaboración del proyecto de Ley Orgánica de la Ad-ministración Pública Federal de 1976”, *Revista de Administración Pública. Ley Or-gánica de la Administración Pública Federal*, México, núm. 71/72, julio-diciembre de 1987.
- Castellanos Coutiño, Horacio, “Comentarios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Revista de Administración Pública*, México, núm. 71/72, julio-diciembre de 1987.
- Chanes Nieto, José, “Uno de los teóricos del México independiente: Simón Tadeo Or-tiz de Ayala”, *Revista de Administración Pública*, México, núm. 50, abril-junio de 1982.
- Cortiñas-Peláez, León, “Evaluación de la administración pública federal mexicana: Su evolución a partir del México independiente hasta 1976”, *Revista de Investigacio-nes Jurídicas*, México, año 13, núm. 13, 1989.
- Döring, Erika; y Hernández, Carmen Evelia, “La administración pública de nuestros días. Pasado y presente de la estructura administrativa del poder federal”, visible en: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num7/art3.htm> (consultada el 6 de junio de 2009).
- Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, UNAM-Porrúa, 2006.
- Gordillo, Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, 7a. ed., México, UNAM-Po-rrúa-Fundación de Derecho Administrativo, 2004, t. III.
- Guerrero, Omar, “Continuidad y terminación de políticas en administración pública”, en INAP-Chanes Nieto, José (dir.); *Revista de Administración Pública. Reflexiones sobre Administración Pública*, México, núm. 89, 1995.
- _____, “Las secretarías de Estado y la administración interna en México”, *Revista de Administración Pública. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, núm. 71-72, México, julio-diciembre de 1987.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad, *La contraloría y el control interno en México*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Levy A., Santiago, “La apertura comercial y el programa de desregulación económica en México”, en Vázquez Nava, María Elena (coord.), *La administración pública contemporánea en México*, México, SECOGEF-FCE, 1993.
- Margáin Manautou, Emilio, *Introducción al estudio del derecho administrativo*, 3a. ed., México, Porrúa, 2000.
- Marván Laborde, Ignacio, *Nueva edición del Diario de los Debates del Constituyente de 1916-1917*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, t. II.

- Pardo, María del Carmen, *La modernización administrativa en México. Propuesta para explicar los cambios de la estructura administrativa de la administración pública, 1940-1990*, México, INAP-Colegio de México, 1992.
- Riva Palacio, Vicente (dir.), *México a través de los siglos*, 23a. ed., México, Editorial Cumbre, 1985, t. II.
- Ruiz Sacristán, Carlos, “La reestructuración del sistema burocrático”, en Vázquez Nava, María Elena (coord.), *La administración pública contemporánea en México*, México, SECOGEF-FCE, 1993.
- Rogozinski, Jacques y Casas Guzmán, Francisco Javier, “El proceso de desincorporación en México”, en Vázquez Nava, María Elena (coord.), *La administración pública contemporánea en México*, México, SECOGEF-FCE, 1993.
- Sierra, Carlos J. y Martínez Vera, Rogelio, *Historia de la Tesorería*, México, SHCP-Ediciones del Boletín Bibliográfico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1972.
- Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-2005*, 24a. ed., actualizada, México, Porrúa, 2005.
- Uvalle Berrones, Ricardo, *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, México, Universidad Autónoma del Estado de México-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1997.
- Valadés, Diego, “La reforma del Estado. El marco jurídico”, *Revista de Administración Pública*, 112, *Análisis y prospectiva de la administración pública federal 2006-2012*, s.a.e.