

LA ADMINISTRACION PUBLICA DE NUESTROS DIAS. PASADO Y PRESENTE DE LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Erika Döring
Carmen Evelia Hernández

Profesoras de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM

Introducción

En México, no es sorprendente hablar de cambios en la Administración Pública al inicio de cada período presidencial. Sin embargo, esos cambios no representan necesariamente signos de verdaderas transformaciones ni de eficiencia en nuestro sistema político-administrativo.

Hacer cambios por hacerlos al comenzar una nueva gestión, independientemente del ámbito y/o nivel de que se trate, parece ser una constante dentro de nuestro sistema. La *continuidad*, por el contrario, sería la pauta sorpresiva. No resulta raro escuchar decir en el ámbito de la administración pública, que lo que se hizo o se inició pero quedó inconcluso en la "gestión" anterior no "sirve para nada" –lo cual si bien resulta ser cierto en algunas ocasiones, en otras no necesariamente lo es–.

En el discurso oficial siempre se reconoce la labor de quien antecedió al que recién ocupa un cargo –el presidencial no excluido– y a los pocos días, semanas o meses de haber asumido la nueva posición comienzan a surgir las incongruencias respecto a lo reconocido en torno a la labor del funcionario saliente y la realidad imperante en el ámbito de que se trate.

En ocasiones, aun cuando los programas realizados

en administraciones anteriores hayan logrado los objetivos propuestos, estarán sujetos a modificaciones, a sustituciones o simplemente a ser nuevamente denominados con nombres diferentes a fin de que sean sentidos como obra propia de la gestión en curso y que puedan, "legítimamente", ostentar su sello personal.

Aún los modelos de desarrollo a seguir cambian sexenio tras sexenio. Pareciera que el método de ensayo-error fuera el más socorrido por nuestros gobernantes. Recuérdese que en el período de gobierno de Díaz Ordaz, el modelo a seguir se llamó de "desarrollo estabilizador"; con Luis Echeverría, "desarrollo compartido"; con López Portillo, "alianza para la producción" y en el actual, "desarrollo sustentable". Asimismo, en lo que a la administración pública se refiere, en el período lopezportillista se habló de la "Reforma Administrativa" como la panacea para administrar la riqueza; en el siguiente sexenio, De la Madrid habló de la "Simplificación administrativa" y ya no para la administración de la abundancia sino de la pobreza; con Salinas, se llegó a pensar que con la firma del Tratado de Libre Comercio entraríamos –por la puerta grande– al Primer Mundo, y la "modernización administrativa" jugaría un papel predominante en este proceso.

Cambios en la administración pública central desde 1821 a la fecha

Con el objeto de fundamentar lo dicho en el apartado anterior, consideramos necesario hacer un recuento, muy somero, de los cambios que ha ido sufriendo la administración pública central de nuestro país desde su surgimiento como nación independiente.

Una vez consolidado el movimiento de independencia de nuestro país, en 1821 se establece el *Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y Despacho Universal* que sería el órgano regulador de las funciones de las primeras cuatro Secretarías que conformaron la administración pública de México. Éstas recibían el nombre de Secretarías de Estado y del Despacho Universal y cuatro fueron, por ser cuatro las causas o principios que se consideraron debería, el nuevo gobierno, vigilar para garantizar su independencia recién adquirida.

Así, la primera administración central estaba integrada por:

- Relaciones Exteriores e Interiores
- Justicia y Negocios Eclesiásticos
- Guerra y Marina
- Hacienda

Con esta estructura tan elemental y con un aparato burocrático mínimo México logró mantener, con no pocos problemas, tanto internos como externos, su relativa independencia con respecto de otras naciones e iniciar un proceso de desarrollo social que involucrara a los habitantes de esta nueva nación.

De entre los problemas internos, destaca desde luego, la pugna por el poder encabezada por los grupos conservador y liberal que caracterizó al Siglo XIX y que constituyó una gran limitante para el desarrollo del país en todos sus órdenes.

Para 1836 con el triunfo del grupo conservador, se crea el Supremo Poder Conservador y se elaboran *las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana*, las cuales cambian el nombre de las secretarías por el de ministerios y se añaden nuevas funciones a dos de las Secretarías, ahora Ministerios ya existentes. Al de Relaciones Exteriores, se añade la función de Policía y el concepto de Relaciones Interiores se modifica por el de Gobernación; al de Justicia se le agregan las funciones de Instrucción Pública e Industria. De tal manera que en 1843 la administración central sufre el primer cambio significativo aunque aún vinculada al principio de las "cuatro causas".

Resulta interesante hacer notar que justamente cuando el gobierno estuvo en manos del grupo conservador que pugnaba por una organización administrativa centralizada fue cuando mayor impulso recibió la administración pública, cuando la estructura se hace más compleja y cuando más se diferenciaron sus funciones. De esta manera, en 1853 al final de las múltiples idas y venidas de Antonio López de Santa Anna al poder, lanza el decreto *Bases para la Administración de la República* por medio del cual los ministerios vuelven a recibir el nombre de secretarías y la estructura administrativa aumenta y diferencia aún más sus funciones.

Los cambios en la estructura adoptada en 1853 pueden sintetizarse de la siguiente manera: se da una separación de las relaciones exteriores y los asuntos de gobierno interno en dos dependencias diferentes. Se crea una secretaría encargada del fomento, la colonización, la industria y el comercio y, finalmente, se incluye el ramo correspondiente al crédito público dentro de la Secretaría de Hacienda. De acuerdo con lo anterior, para esa fecha el sector central estaba compuesto ya por 6 secretarías.

Como consecuencia del movimiento liberal que concluye con el levantamiento de Ayutla y la promulgación de la Constitución de 1857 y posteriormente a la llegada al poder de Benito Juárez, en 1861, se suprime de la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, el ramo correspondiente a los asuntos de la Iglesia.

Durante el largo período de la dictadura porfirista, la estructura de la administración pública central sufre básicamente dos cambios de importancia. La inclusión, en 1891, de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas y en 1905, de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes con lo cual, de las seis secretarías existentes en la época de Juárez, con Díaz aumentaron a ocho.

Una vez consolidada la Revolución que concluyó con la dictadura porfirista, Venustiano Carranza expide, en abril de 1917, la *Primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* por medio de la cual se establecen 5 secretarías y se introduce el concepto de Departamentos de Estado como dependencias auxiliares del presidente en los asuntos de carácter técnico. La estructura emanada de esa primera ley contempla los siguientes cambios a nivel de las secretarías: una re-unificación de los asuntos relacionados con el exterior y el gobierno interno del país, en la Secretaría de Estado; desaparición de la Secretaría de Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; desaparición de la

función de colonización de la Secretaría de Fomento; y la creación de la Secretaría de Comunicaciones.

En relación con el nuevo concepto de departamentos, los primeros que existieron fueron los siguientes: Judicial, Universitario y Bellas Artes y Salubridad Pública.

Esta estructura prevalece por muy poco tiempo ya que el propio Carranza, en diciembre del mismo año (1917) deroga la ley y decreta la *Segunda Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* por medio de la cual se realizan las siguientes modificaciones: se vuelven a separar las funciones del interior y del exterior, creando una secretaría para cada uno de estos asuntos; a la Secretaría de Comunicaciones se añade la función de las Obras Públicas; desaparece el ramo del Fomento de la de Industria y Comercio a la que se le añade, en cambio, el ramo del Trabajo; Fomento pasa a formar parte de la Secretaría de Agricultura.

Estas modificaciones dan lugar a que el número de Secretarías previsto para el sector central ascienda a 7 y los Departamentos, por su parte, aumentaron a 5, con la creación de los de Aprovisionamientos Generales, Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares y el de la Contraloría. Desaparece el Departamento Judicial.

Después del asesinato de Carranza, el 20 de mayo de 1920, asume la presidencia de la República Adolfo de la Huerta en calidad de presidente interino. Meses después, Alvaro Obregón llega a la presidencia para cubrir el período que va de 1920 a 1924.

El gobierno de Obregón se caracterizó por el apoyo e impulso que recibieron los programas de índole social, lo cual se demuestra con la creación, en 1921, de la Secretaría de Educación Pública como parte de la administración pública central y la consecuente desaparición del Departamento Universitario y Bellas Artes cuyas funciones son asumidas por la flamante secretaría.

En este período destaca también la desaparición del Departamento de Aprovisionamientos Generales y la creación del Departamento de Estadística Nacional.

El siguiente período de gobierno –1924-1928– encabezado por Plutarco Elías Calles no presenta cambios importantes en la estructura de la administración pública central, aunque en el ámbito de lo político se sientan, para bien o para mal, las bases del sistema político que hasta la fecha conocemos.

Sin embargo, en el mes de enero de 1927, Calles propone una enmienda a la Constitución con el objeto de dar la posibilidad de que el Presidente pueda ser

reelecto en un segundo período no consecutivo. Esta reforma se realizó para que Obregón fuera reelecto. Un año más tarde, se vuelve a modificar la Constitución, en esta ocasión para ampliar de cuatro a seis años el período presidencial.

Obregón es reelecto el 1º de julio de 1928 y asesinado dos días después. Emilio Portes Gil ocupa la presidencia en calidad de interino, el 30 de noviembre del mismo año y concluye sus funciones en febrero de 1930. La acción más importante que se da en ese período es la creación del Departamento del Distrito Federal.

De febrero de 1930 y hasta septiembre de 1932 Pascual Ortiz Rubio ocupa la presidencia de la República, a la cual renuncia dos años antes de concluir su mandato.

Abelardo Rodríguez concluye el período anterior y en 1933, como consecuencia de la situación económica prevaleciente en el país a raíz de los efectos de la gran crisis que azotó al mundo entero, propone la creación de la Secretaría de la Economía Nacional que vendría a sustituir a la anterior Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo. Asimismo, crea el Departamento del Trabajo. En 1934 se modifica la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado para dar lugar a otros cambios significativos. Se suprimen los Departamentos de Contraloría y el de Estadística Nacional y se crea el Agrario.

Lázaro Cárdenas toma posesión de la presidencia el 30 de noviembre de 1934 y concluye su período 6 años después. A lo largo de su administración destacan, desde luego, la nacionalización de los ferrocarriles (junio de 1937), la creación de la Comisión Federal de Electricidad (agosto de 1937) y la expropiación petrolera (marzo de 1938).

La *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* sufre dos modificaciones durante el período cardenista. La primera se hizo en diciembre de 1935 para dar lugar a la creación de tres nuevos departamentos: Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas, Departamento de Educación Física y el Departamento Forestal de Caza y Pesca.

En 1937 se crea la Secretaría de Asistencia Pública y la segunda modificación a la Ley se llevó a cabo en diciembre de 1939 con el objeto de separar las funciones de Guerra y Marina en dos distintas dependencias: Secretaría de la Defensa Nacional y Departamento Autónomo de la Marina Nacional.

De acuerdo con esas modificaciones, la administración pública central quedó integrada por 9 Secretarías y 6 Departamentos:

Secretarías:

- Gobernación
- Relaciones Exteriores
- Hacienda y Crédito Público
- Defensa Nacional
- Economía Nacional
- Agricultura y Fomento
- Comunicaciones y Obras Públicas
- Educación Pública
- Asistencia Pública

Departamentos:

- Trabajo
- Agrario
- Salubridad Pública
- Asuntos Indígenas
- Marina
- Del Distrito Federal

En el período presidencial de Manuel Avila Camacho (1940-46), el Departamento del Trabajo se convierte en Secretaría del Trabajo y Previsión Social, desaparece el Departamento de Salubridad Pública y sus funciones se suman a las de la Secretaría de Asistencia Pública la que cambia su nombre por el de Secretaría de Salubridad y Asistencia Pública. También el Departamento de Marina se convierte, en este período, en Secretaría.

Miguel Alemán asume la presidencia de la República en 1946 y al principio de su mandato, en el mes de diciembre, modifica la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* para crear la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa dentro de la cual se creó la Dirección de Organización Administrativa. Esta nueva Ley da origen a otros cambios en el sector central menos significativos que la creación de la secretaría ya mencionada pero que incorporan nuevas funciones a cargo de este sector. Como consecuencia de esta modificación, el número de Secretarías asciende a 13. En relación con el número de Departamentos, éste se reduce a sólo 2, ya que, como se indicó, en el sexenio anterior, algunos de ellos habían pasado a ser Secretaría o sus funciones incorporadas a una de las ya existentes. Por lo anterior, sólo se conservan el Departamento Agrario y el del Distrito Federal.

Durante la administración encabezada por Adolfo Ruiz Cortínez (1952-1958), no se dan cambios de

relevancia para el objeto de este ensayo. En cambio, en el siguiente período que va de 1958 a 1964, encabezado por Adolfo López Mateos, la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, vuelve a ser modificada para crear la Secretaría del Patrimonio Nacional que sustituye a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Se crea también la Secretaría de la Presidencia, la de Obras Públicas cuyas funciones estaban anteriormente ligadas a la de Comunicaciones, la Secretaría de Economía se sustituye por la de Industria y Comercio y, finalmente, se crea el Departamento de Turismo.

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.

El período de gobierno de Luis Echeverría (1970-76), se caracteriza por la expansión desordenada del sector paraestatal. En 1971, se crea la Dirección General de Estudios Administrativos que sustituye a la Comisión creada por su antecesor. Esta nueva Dirección dependió también de la Secretaría de la Presidencia.

Otros de los cambios relevantes durante esta administración son la transformación en secretarías de los antiguos departamentos de Asuntos Agrarios y de Turismo, para lo cual no se emite una nueva Ley de Secretarías y Departamentos sino que sólo se modifican algunos de sus artículos para dar cabida a los cambios ya señalados.

Entre 1976 y 1982 gobierna José López Portillo y a él le corresponde emitir la primera *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* que sustituye a la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* que fue la que normó el comportamiento del sector central de la administración pública desde su creación en 1917.

La administración pública central está integrada, según lo dispuesto en la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, vigente, por la presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. En la primera Ley promulgada en 1976 por José López Portillo y que sustituye a las anteriores *Leyes de Secretarías y Departamentos de*

Estado, la Procuraduría General de la República formaba también parte del sector central. Por su parte, la administración pública paraestatal está integrada por los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas y los Fideicomisos.¹

La primera Ley estuvo integrada por 56 artículos aglutinados en tres Títulos: De la Administración Pública Federal, conformado por un capítulo único, compuesto por los artículos del 1 al 9; el Título Segundo denominado De la Administración Pública Centralizada, integrado por dos capítulos que abarcaban del artículo 10 al 44 y el Título Tercero, De la Administración Pública Paraestatal, con un sólo capítulo, integrado por los artículos 45 al 56. Además, contaba con 6 cláusulas transitorias. La Ley entró en vigor en diciembre de 1976.

Lo novedoso de la nueva Ley es que en ella se incorpora al sector paraestatal como parte de la Administración Pública Federal, y, por lo tanto, sujeto de ser regulado por dicha ley. Anteriormente, el sector estaba regulado por la *Ley para el Control de los Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal*.

A nivel central, los cambios más relevantes durante este período son la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto; la desaparición de la Secretaría de la Presidencia, y la inclusión, en la de Obras Públicas, del problema de los asentamientos humanos; se crea el Departamento de Pesca. Asimismo, destaca la creación de la Coordinación General de Estudios Administrativos que sustituyó a la anterior Dirección General, encargada de los estudios conducentes a la reforma administrativa.

De acuerdo con lo anterior, la estructura adminis-

trativa del sector central bajo la nueva ley, era la siguiente:

Secretarías:

- 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
- Asentamientos Humanos y Obras Públicas
- Educación Pública
- Salubridad y Asistencia
- Trabajo y Previsión Social
- Reforma Agraria
- Turismo
- Pesca

Departamentos:

- Distrito Federal

Bajo esta administración, el desarrollo del país se concibe bajo tres caminos: la reforma administrativa, la reforma política y la alianza para la producción. El *boom* de los energéticos a nivel mundial y el “descubrimiento” de nuevos yacimientos petroleros en nuestro país, hizo pensar en la necesidad de idear formas novedosas de administrar la riqueza. Lo que no se dijo, fue de qué riqueza se trataba mucho menos a quiénes pertenecía. Lo que sí resultó muy claro, especialmente en los sexenios siguientes y de manera más precisa en el actual, fue que esa riqueza jamás llegó a ser distribuida equitativamente entre el pueblo mexicano y que, en cambio, seguramente coadyuvó a incrementar las cuentas bancarias multimillonarias en dólares de “distinguidos y prominentes empresarios mexicanos”. De acuerdo con la publicación Norteamericana *Forbes* y difundido por *La Jornada* el 5 de julio de 1994, 24 nombres de mexicanos forman parte del grupo de la gente más rica del mundo, cuyas fortunas sobrepasan los mil millones de dólares. En esa misma lista, en 1991 sólo aparecían 2 mexicanos, en 1992 se incrementó a 7, en 1993 a 13 y en 1994 a los 24 ya



Foto: Mónica Novillo. Archivo de la Fundación Manuel Buendía

mencionados. Es claro entonces, que ellos sí encontraron la fórmula precisa para administrar su riqueza.

De 1982 a 1988 asume la presidencia de la República Miguel de la Madrid, quien el 23 de diciembre del año en que arriba al poder, lanza un decreto de reforma y adiciones a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* por medio del cual se crea la Secretaría de la Contraloría General y modifica tres Secretarías: la de Patrimonio y Fomento Industrial, se convierte en la de Energía, Minas e Industria Paraestatal; la de Comercio se transforma en la de Comercio y Fomento Industrial y la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

A lo largo de este sexenio, una de las preocupaciones fundamentales fue el problema de la moralidad en el desempeño de la función pública. ¿Qué ocurrió en el sexenio anterior y en los previos que fue necesario el re-establecimiento de la Contraloría General, ahora a nivel de Secretaría y no de Departamento como en la época de Carranza? ¿Qué ocurrió con la Reforma Administrativa iniciada por López Portillo? A la primera pregunta debemos contestar que uno de los problemas más graves que ha caracterizado a nuestra administración pública a lo largo de la historia del país es la corrupción. Corrupción que, por diferentes motivos, se da a lo largo y a lo ancho de la administración pública, en los diferentes niveles de gobierno y en diferentes magnitudes, pero siempre presente impidiendo el buen manejo de los asuntos de gobierno y sobre todo, la relación sana entre éste y la ciudadanía.

Por lo anterior, y con ejemplos que no viene al caso citar, se explica fácilmente la pérdida de credibilidad que nos caracteriza actualmente.

A la segunda pregunta podemos responder que ocurrió lo mismo que con tantos otros programas de gobierno iniciados y, en el mejor de los casos, fueron archivados en alguna gaveta de alguna dependencia. En cuanto a este proceso, el gobierno De la Madrid pareció darle mayor importancia al problema de la simplificación administrativa e inició, un tanto demagógicamente, el proceso de descentralización administrativa. Afirmamos lo anterior porque este proceso se dio sólo a nivel de desconcentración.

En 1988 asume la presidencia de la República Carlos Salinas después de una contienda electoral llena de irregularidades. Su triunfo sobre el candidato de uno de los partidos de oposición no fue aceptado por una parte muy importante de la población. Los resultados no fueron convincentes debido a la gran cantidad de anomalías que se presentaron, tales como

“la caída del sistema” al término de la jornada electoral y el posterior incendio del local en donde se encontraban guardadas las boletas electorales.

En este contexto político Salinas gobierna hasta 1994 y a lo largo de toda su administración pero particularmente al inicio de la misma, todas las acciones que emprendió parecieron estar encaminadas más que al bien de la nación, a cobrar la legitimidad que estuvo siempre en tela de juicio.

Durante este sexenio se realizan nuevas reformas a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, para eliminar la Secretaría de Programación y Presupuesto, cuyas funciones relativas a la planeación y programación del presupuesto público serían absorbidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que conservaría las tareas de administrar, controlar e inspeccionar la hacienda pública federal, así como de dirigir la política monetaria y crediticia, manejar la deuda pública y todas aquellas operaciones relacionadas con el sistema bancario.

Otra modificación del sector central en este período fue la modificación de los nombres de las Secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología que se denominó Desarrollo Social y la de Salubridad y Asistencia que cambió por el de Salud.

En relación con el sector paraestatal, es éste sin duda alguna, el que más modificaciones sufrió, ya que la desincorporación de algunas entidades iniciada en el sexenio anterior, fue llevada prácticamente hasta sus últimas consecuencias. La modernización, *leit motiv* de este sexenio, fue entendida y explicada en el *Plan Nacional de Desarrollo* “como el camino para la realización de los objetivos nacionales”. En el mismo Plan se señala que modernizar el Estado implica ser eficaz, “...eliminando el peso de su estructura que limita y en ocasiones erosiona su capacidad de respuesta ante sus obligaciones constitucionales..., ya que su fuerza económica no radica en su tamaño ni en los ámbitos del quehacer productivo...”.

Bajo esta argumentación, el sector paraestatal se redujo a su mínima expresión y el producto de las ventas realizadas fue supuestamente destinado a programas tales como el de *Solidaridad*, que aunque en forma paliativa dio solución a algunos de los problemas más graves que afecta a nuestra población, la pobreza.

En su primer Informe de Gobierno, Salinas se refiere a la modernización como “una forma de organización de nuestro país para producir riqueza y bienestar y para distribuirla equitativamente. Quiere decir, el compromiso de respetar la iniciativa comunitaria y la

superación personal; y de la ineludible necesidad de aumentar el peso ciudadano y el de las organizaciones sociales en la formación y en la conducción del Estado". Así, la modernización se planteó para modificar las relaciones Estado-sociedad civil, y justificar el modelo de desarrollo neo-liberal imperante a lo largo del sexenio, modelo impuesto por factores externos y en nada compatibles con la realidad nacional. Los resultados de este modelo y los efectos de la llamada modernización, no tardaron en manifestarse. El 2 de enero de 1994, el país despertó convulsionado por el "¡YA BASTA!" proclamado por las comunidades indígenas de Chiapas.

Es interesante destacar que, al lado de la modernización, durante este sexenio se habló de manera reiterativa, de la reforma del Estado y de su redimensionamiento con el objeto de readecuar su tamaño mediante la precisa definición de funciones de los órganos de la Administración Pública Federal con lo cual se justificó la venta, fusión y desincorporación de las entidades del sector paraestatal a que ya se hizo referencia.

Sin embargo, llama la atención la gran cantidad de organismos desconcentrados y descentralizados que se crearon durante este período, tales como el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, la Comisión Nacional del Deporte, la Comisión Nacional del Agua, la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral, por citar sólo algunos y de infinidad de Programas que obviamente requirieron recursos de toda índole para poder llevar a cabo las funciones para las que fueron creados.

En diciembre de 1994 asume la presidencia de la República Ernesto Zedillo, quien llega al poder gracias a la muerte de Luis Donaldo Colosio quien había sido el candidato original del partido oficial y quien, de alguna manera, supuestamente garantizaba la continuidad de las políticas establecidas en el gobierno anterior.

Una vez más, la contienda electoral se ve enturbiada por una serie de cuestionamientos en torno no tanto a los resultados sino, ahora, a los mecanismos utilizados por el partido en el poder, para alcanzar dichos resultados.

Al inicio de la presente gestión entran en vigor las modificaciones a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, que en esencia se pueden resumir en los siguientes cambios: la Secretaría de Pesca incorpora funciones de administración y cuidado del medio ambiente y de recursos naturales, por lo que se crea la

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal se denomina Secretaría de Energía; la Secretaría de la Contraloría General de la Federación pasa a ser de Contraloría y Desarrollo Administrativo y llama la atención de manera muy especial, la pervivencia del departamento del Distrito Federal dentro de esta estructura, ya que, de acuerdo con el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, decretado por el Congreso de la Unión el 26 de junio de 1994, se establece en su artículo primero que este *Estatuto* constituye la norma de organización y funcionamiento del *Gobierno del Distrito Federal*, razón por la que, desde nuestro punto de vista, debe entenderse que ya no es una dependencia de la Administración Pública Federal, sino que se convierte en una instancia autónoma de gobierno para el Distrito Federal. En este sentido, habrá que esperar la ya anunciada reforma a la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, que muy próximamente se dará a conocer y que seguramente derogará lo relativo a esta dependencia.

Un apartado separado amerita la transformación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo ya que, desde su creación como Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en el año de 1988, bajo la administración de Miguel de la Madrid, hasta la Ley vigente, esta dependencia ha conservado las funciones de organización, coordinación, control y evaluación del funcionamiento de la Administración Pública Federal, así como la de inspección y auditoría del ejercicio del gasto público y su congruencia con el presupuesto de egresos.

Cabe destacar que la incorporación, en la dependencia, de la función de desarrollo administrativo, alude al interés por lograr una síntesis integral en materia de organización y coordinación administrativa en todos los órganos de la Administración Pública Federal, con el objeto de que los recursos con los que cuenta sean aprovechados y utilizados con criterios que permitan promover la descentralización, la desconcentración y la simplificación administrativas, por lo menos es lo que se deriva de la lectura del artículo 37 de la Ley en cuestión.

Otra atribución relevante de esta Secretaría es autorizar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de toda la Administración Pública Federal.

En materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas, esta Secretaría también tiene importantes facultades,

ya que establece las normas, políticas y lineamientos generales. Asimismo, es la encargada de expedir las normas técnicas, y en su caso, hasta se encarga de construir, habilitar, conservar y administrar los edificios públicos y en general los bienes inmuebles de la Federación cuando no están expresamente asignados a otra dependencia o entidad. Relacionado con lo anterior, la Secretaría de la Contraloría también tiene el encargo de llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente.

Como se puede observar, esta Secretaría tiene una fuerte responsabilidad en materia de modernización y simplificación administrativa. De hecho, en el sexenio de Salinas, en el año de 1989, se implantó el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal, que a su vez tuvo un antecedente inmediato en un acuerdo presidencial de 1984.²

Entre los objetivos más importantes de este Programa estaban: fortalecer e impulsar la modernización económica del país a través de la incorporación de reglas y normas sencillas y claras para favorecer la participación de los particulares en las actividades productivas del país; consolidar una cultura administrativa, por medio de la capacitación, motivación y orientación a los servidores públicos; mejorar la calidad de los servicios públicos, mediante la incorporación de tecnología avanzada y adecuación física a las instalaciones y una nueva filosofía de servicio y atención a los usuarios; prevenir y combatir la corrupción, a través de una fiscalización, revisión, actualización y fortalecimiento del marco normativo de penalización y sanción a los servidores públicos.

En síntesis, los avances de este Programa en la práctica se concretaron en la racionalización, agilización y simplificación de diversos trámites relacionados, por ejemplo, con la expedición de pasaportes, actas de registro civil, el cumplimiento de obligaciones fiscales, el establecimiento de ventanillas únicas, despacho de permisos de importación y exportación, actualización reglamentaria en materia de autotransporte, entre otros muchos rubros.

Sin embargo, este Programa, como muchos otros con diferentes nombres, han tenido el infortunio de la falta de continuidad y congruencia con las políticas establecidas. De no existir continuidad y orden sistemático en las bases y avances ya realizados en materia de simplificación, agilización y mejoramiento en la prestación de servicios públicos, ningún esfuerzo institucional será capaz de modificar las inercias, arbitrariedades en el uso del poder, falta de sensibilidad en

el trato con la ciudadanía y, en general, la ausencia de un sentido de responsabilidad y compromiso entre las acciones públicas y los ciudadanos. En este orden de ideas, la variable tiempo es muy significativa, ya que todos los programas tendientes a racionalizar las tareas de gobierno se plantean metas a corto, mediano y largo plazos, que en este mismo orden se van olvidando y aplazando por las administraciones subsiguientes.

Cabría en este sentido preguntarse qué pasará tanto con los programas concretos que se crearon en el sexenio pasado, como con los recursos que se destinaron para resolver o atender tal o cual problema, porque en la miope búsqueda del "liberalismo social" que se proclamaba, en realidad lo único que se provocó fue la crisis más aguda que se ha conocido en nuestro país. Crisis que se ha manifestado en todos los órdenes pero de forma muy particular, en el económico. La situación económica aparentemente "descubierta" en las primeras semanas de gobierno obligó al nuevo Presidente a tomar medidas drásticas con el objeto de paliar la situación. Así, a los pocos días de haber asumido la Presidencia, se anunció la devaluación del peso, un incremento del 15 % de la banda de flotación de nuestra moneda respecto al dólar y una posterior flotación libre en su paridad, que alcanzó cifras superiores a los 8 pesos por cada dólar mientras que al término del sexenio anterior, pese al deslizamiento diario, había llegado a los N\$3.40 por dólar.

Las consecuencias de esta medida y de las otras anunciadas posteriormente, no tardaron en reflejarse inmediatamente en el incremento al costo de la vida. A pesar de que ante los ojos de algunos observadores extranjeros estas medidas son las correctas para salir de la crisis, desde nuestro punto de vista no vemos cómo podrán solucionar el problema de la pobreza,



Foto: Gilberto Calderón

de la pobreza extrema y del desempleo cada vez mayor. Según cifras oficiales del INEGI, publicadas recientemente, diariamente en los primeros tres meses del año, 4 500 personas perdieron su empleo.

Conclusiones

Después de este rápido recorrido a lo largo de 174 años de nación independiente, y del análisis somero que se hizo de la estructura administrativa adoptada por diferentes gobiernos para llevar a cabo sus funciones, es necesario afirmar que si bien en cada gobierno se han realizado los cambios considerados pertinentes para resolver los múltiples y complejos problemas que afectan al país y para alcanzar un grado de desarrollo que beneficie a toda la población, también es cierto que en gran parte aún quedan muchos problemas por resolver, otros nuevos han surgido y más seguirán surgiendo. Los beneficios de la llamada modernización aún no llegan a muchas regiones del país ni a una gran cantidad de sectores de la población.

Las estructuras administrativas deben ser, desde luego, modificadas para atender los diversos asuntos del gobierno, pero la creación o transformación de órganos dependientes del Ejecutivo Federal no debe ni puede entenderse como sinónimo de solución de los grandes problemas que nos aquejan.

Por eso, lo primero que debe hacer el gobierno de Zedillo es restablecer el Estado de Derecho que se ha visto paulatinamente deteriorado desde hace varias décadas y bruscamente en los últimos años, y para eso, se requiere realizar más que meras modificaciones a la estructura de la Administración Pública Federal, cambios cualitativos que repercutan en los aspectos económicos, políticos y sociales.

En lo económico, los cambios que tienen que darse, independientemente del modelo económico a seguir, tendrán que propiciar una verdadera distribución equitativa y justa de la riqueza. Generar empleos que permitan satisfacer las necesidades más elementales de la ciudadanía y les proporcione formas más dignas de vida.

En lo político, resulta ya impostergable el establecimiento de la democracia así como la descentralización política. Es relevante reconsiderar el respeto a la autonomía que, en el ámbito de su competencia, pueden y deben realizar las administraciones de los gobiernos estatales y municipales para impulsar las tareas de reestructuración administrativa, conforme a

sus propias particularidades en coordinación con las políticas federales en la materia.

Al respecto, será importante analizar y hacer un seguimiento minucioso del proyecto zedillista del llamado "nuevo federalismo" que, a nuestra manera de ver, mientras sea entendido como una mera desconcentración –y hasta descentralización– de recursos hacia los estados y municipios, seguirá siendo estéril. Debe entenderse, en cambio, como una verdadera descentralización política, que incluya facultades, recursos, pero sobre todo, transferencia de poder. De no darse de esta forma, el federalismo continuará siendo sólo una figura decorativa de nuestra Carta Magna.

En el orden social, la impartición de justicia; la prestación de servicios públicos (escuelas, médicos, hospitales, caminos, carreteras, vías de comunicación, etc., etc.) que proporcionen bienestar a todas las comunidades que integran nuestro país; la garantía de la seguridad de la ciudadanía, expuesta cada vez más a atropellos cometidos por particulares como consecuencia del desempleo y la pauperización galopantes, así como por parte de las propias fuerzas policíacas, son sólo algunos de los aspectos que deberán atenderse con prontitud.

México requiere de un Estado, de un gobierno y de servidores públicos eficaces y eficientes, honestos y decididos a atender las demandas de la población, independientemente del tamaño y complejidad de las estructuras administrativas con que cuentan. Resulta vergonzoso que en el exterior se nos califique como un pueblo que soporta pacientemente las decisiones arbitrarias de sus gobernantes, que tolera toda clase de injusticias, que acepta malos o nulos servicios, que convive en una sociedad fuertemente polarizada en la que unos cuantos ricos lo son cada vez más mientras que el número de pobres aumenta y los que siempre lo fueron lo son cada día más y menos posibilidades tienen de superar su situación.

"Quousque tandem, Catilina, abutere patientia nostra?"
Cicerón.

Notas

- ¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Legislación de la Administración Pública Federal*. México, Ediciones Delma, 1994.
- ² Vázquez Cano, Luis Ignacio. "La simplificación administrativa", en *La administración pública contemporánea en México*. Varios autores, México, Ed. SECOGEF-FCE, 1993, p. 212.