

17 DE FEBRERO DE 2021

MARCO TEÓRICO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

© 2112109999562 SafeCretive Todos los derechos reservados **Elsa Cristina Roqué Fourcade**

Universidad Autónoma Metropolitana – Departamento de Derecho - Azcapotzalco
Av. San Pablo 180, Col. Reynosa Tamaulipas, Alcaldía Azcapotzalco, C.P. 02200, CDMX

ÍNDICE

Presentación	3
Utilidad y objetivo general.....	3
Contenido y bibliografía	4
La hipótesis.....	6
Temas para indagar en las lecturas	7
El método.....	7
El material de análisis. Justificación de la sistematización.....	9
A. La reforma administrativa dentro de la primera reforma de Estado del siglo XX	9
B. La reforma administrativa en México. Entre la primera y la segunda reforma de Estado (fines del siglo XX y comienzo del siglo XXI).....	14
C. La reforma administrativa dentro de la segunda reforma de Estado (inicio del siglo XXI a la fecha).....	14
D. La reforma administrativa dentro de las tendencias al inicio de la administración de 2018: según la exposición de motivos y las reformas efectivas	18
Opinión de expertos sobre las reformas a la LOAPF realizadas recientemente y durante la presente administración. Videos.....	21
Aplicación del conocimiento	22
Bibliografía	24

PRESENTACIÓN

El material tiene por objeto orientar la identificación y conceptualización de “reforma administrativa”, como la plantea actualmente la doctrina autorizada, esto es, “categoría de análisis”. En tal carácter es objeto de estudio en sí misma, momento único en que el análisis debe concentrarse en la función y su estructura, enmarcado por la forma de ser del Estado al cual pertenece. Este planteo junto al método que seguiremos constituye la aportación y la novedad.

El trabajo comprende dos periodos: desde la Constitución de 1917 hasta 1989; el segundo, a partir de 1989 a 2018, momento en el cual la inercia se detiene y la dirección o sentido cambia significativamente.

De acuerdo con el programa de la u.e.a “Organización y Reforma Administrativa”, el periodo de estudio comprende 1917-2000, pero, con estas notas se crea la oportunidad de estudiar las modificaciones posteriores, incluyendo las más recientes, sucedidas durante la administración en curso.

El apoyo doctrinal se escoge por el contraste entre las concepciones, y de estas, por la anuencia o contradicción con el modelo de Estado contenido en la Constitución federal. Este criterio queda a la vista en cada uno de los cuatro ejes temáticos en los que se ordena la doctrina para su análisis.

Para el objetivo del presente material nos basamos en las lecturas identificadas en el título “Bibliografía”. El acervo sustenta el contenido de estas notas y el enunciado de temas u objetivos de investigación. La lectura de esta bibliografía nos permitió generar una idea de reforma administrativa que necesita ser corroborada. Se proporciona de manera esquemática con el título de “la hipótesis”.

UTILIDAD Y OBJETIVO GENERAL

El beneficio está en los cuatro ejes temáticos, mismos que se elaboraron considerando el programa de la u.e.a y la doctrina. Igualmente es de utilidad el objetivo general para la realización. Este es formar un marco teórico sólido de *la*

reforma administrativa como categoría de análisis (Echebarria Ariznabarreta, 2000).

Cabe precisar que el enunciado de los temas tiene como base los hechos en su contexto y la forma en que este entorno lo expone la doctrina. De ahí que varias de las lecturas suministran el conocimiento hilando históricamente los sucesos con los elementos políticos, sociales y económicos que los acompañan, aunque, por momentos con descripciones escuetas.

,Las dos tareas que incluimos tienen el objeto de evaluar la adecuación de las lecturas, si fueron suficientes para formar conocimiento en cada uno de los temas. Igualmente, si son las adecuadas para discriminar el alcance de los cambios, distinguir los que merecen la categoría de reforma administrativa debido a sus elementos.

También con estas notas se pretende no perder de vista que se trata de la administración pública, por tanto, la reflexión y el juicio deben estar siempre relacionados con los fines del Estado. Esto es, se pretende que, sin descuidar el modelo de Estado, las lecturas propicien el análisis de la conformación institucional en su dimensión de instrumento al servicio de los derechos fundamentales. En este sentido, consideramos a la función pública, cualquiera sea el modelo de Estado, en relación directa con las personas y su bienestar. Aquí se justifica el ser y del actuar del poder público. No podría una reforma al sector público obviar esta finalidad.

CONTENIDO Y BIBLIOGRAFÍA

El contenido de las notas consiste en el diseño de los ejes temáticos, las lecturas y señalamiento del aporte que encontramos, así como el orden de estas, relacionado su ubicación con los objetivos de cada tema.

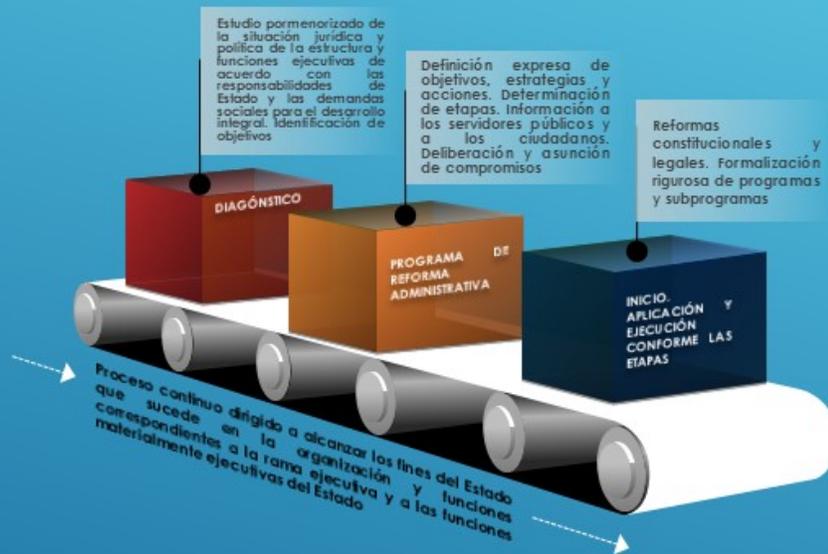
En todos los casos el criterio para escoger autoras/es fue que se tratara de doctrina reconocida y que sus contribuciones estuviesen disponibles a las y los estudiantes, de libre acceso en bibliotecas virtuales de las universidades o

institutos oficiales. En otros casos, se proporcionan documentos digitalizados, estos, disponibles en aula virtual del curso. Además, incluimos dos videos que complementan el objetivo del apartado, letra D.), en el sentido de un mejor entendimiento de la exposición de motivos que acompañan a las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública, principalmente las sancionadas en 2018 y que rigen en la fecha.

La bibliografía que se incluye corresponde a la doctrina del marco teórico para cubrir el objetivo del programa de la unidad “Reforma administrativa”. Es la que permite llegar a los elementos esenciales del objeto de estudio, pero también, resulta recomendada para las unidades sobre función pública, órganos y organización administrativa en perspectiva de reforma.

LA HIPÓTESIS

REFORMA ADMINISTRATIVA



TEMAS PARA INDAGAR EN LAS LECTURAS

1. A partir de las etapas que se fijan en dos lecturas¹ (1917-1980) señalar en cada una los hechos (con su contexto histórico, argumentos teóricos e ideológicos, diagnósticos, estudios²) que pueden considerarse cambios profundos (acciones) y los resultados (reforma propiamente dicha, sea creación o derogación, enunciado de programa y sus propuestas).
2. A partir de tendencias desde 1980 señalar las razones con las que se presionan cambios en la estructura estatal.
3. Tipos de reforma administrativa implementadas o por implementar desde 1980 (enunciadas por un autor): acciones en cada uno de los cuatro ámbitos que se distinguen.
4. Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a partir de 2018: argumentos que las acompañan.

EL MÉTODO

Las lecturas se realizarán dentro del enfoque de sistema, siguiendo la propuesta de Alejandro Carrillo Castro (Carrillo Castro, "La Reforma Administrativa en México", 1978), la que hace aplicando la *"teoría general de los sistemas"* elaborada por Karl Ludwig Von Bertalanffy (Von Bertalanffy, 1989, 7ma. reimpresión).

Para lo cual, aplicando esa teoría, más que eso, un método, al igual que el autor será respecto de la reforma administrativa. Aunque, antes asumiremos que la propia la administración pública es un subsistema. Tiene por tanto componentes,

¹ Carrillo Castro, Alejandro y Sánchez, José Juan.

² Por ejemplo, los que pudo realizar el Departamento de Contraloría (1917-1936) o el Departamento del Presupuesto de Federación, que mientras realizaban estudios actuaban coordinado acciones.

funciones y medios de interacción y tensiones permanentes. Cualquier proceso de cambio tiene asumir esta realidad. Es una manera de asegurar el fin de cualquier reforma, mejorar el sector público (Caiden, 1978) (Leemans, 1978). La reforma no es un fin en sí misma, sino un conjunto de acciones en el tiempo para acercar a la sociedad a valores mayores.

Dentro de esa propuesta, la reforma administrativa será un subsistema que talla a otro subsistema en interacción permanente con otras partes del Estado, con los otros subsistemas, internos como la *cultura administrativa de la burocracia* (Leemans, 1978) y externos (economía, política, etc.), con la sociedad misma, en la medida que esta es otro subsistema independiente de la política o la economía.

La administración pública como objeto de reforma, previamente debe ser diagnosticada y programada para los cambios a modo de un ente estático y en movimiento, relacionado. Esto es, la composición, lo estático, con todos sus elementos y características (instituciones y recursos de toda naturaleza y, en cada caso, sus cualidades, positivas y negativas), pero, siempre en interacción, ocasionado efectos y recibiendo respuestas (aceptación o rechazo).

En el plano teórico, esta metodología enriquece el análisis con el aporte de otras disciplinas. Lo hace crítico y científico. Y en el plano práctico, provoca que el proceso de reforma incorpore todas las demandas, fallas, expectativas y efectos posibles. Se puede elaborar un proyecto, al final un programa, con base en esas demandas, tendientes a corregir fallas, satisfacer socialmente y asegurar resultados óptimos de manera integral. Esto debido a que el enfoque de sistema permite procesar los insumos, de cualquier índole, en interrelación o interrelacionados.

Las exposiciones de motivos que acompañan las sanciones legislativas y también las argumentaciones jurídicas de los tribunales en la interpretación normativa pueden hacer presumir el apego a una visión holística de la decisión de reformas y del sentido de las mismas, de haberse tomado en cuenta todos los factores presentes que enmarcan y son parte del asunto.

Sin embargo, no siempre es así, solamente el relato motivo de una decisión de cualquier naturaleza, legislativa o judicial, consiste simplemente en la adhesión a una ideología o a los dictados de nuevos tiempos, a la necesidad de modernizar. Es decir, despojando a la función pública de su naturaleza ejecutiva de ley. Permitiendo que quienes están a cargo, Ejecutivo y los órganos que apoyan en la administración pública, orienten sus actos fuera de los fines públicos.

EL MATERIAL DE ANÁLISIS. JUSTIFICACIÓN DE LA SISTEMATIZACIÓN

Se ordena en cuatro secciones con base en lo más destacado de la doctrina del siglo pasado y del presente. Los rubros podrían haberse contenido en dos, sin embargo, con el segundo queremos recuperar el inicio de la reforma del Estado sin que las acciones gubernamentales lo dieran a conocer. De tal suerte encontramos los cambios respecto a la Administración Pública como “simplificación” o “modernización”. Esto, aunque, en ocasiones, como es el caso del Acuerdo mediante el cual se creó la Comisión Intersecretarial de Desincorporación se motivara diciendo que “...persiste la necesidad de concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos...” . Una exposición que denota a la desincorporación, no como estrategia de reorganización administrativa, por las causas que preveía, y así sigue siendo, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, sino que es una declaración clara de modular hacia el rol del Estado dentro de la propuesta neoliberal.

Por otra parte, incluir un cuarto apartado tiene por objeto llamar la atención de los cambios hechos en 2018, en el impacto que tienen respecto del proceso iniciado en 1989, sin que podamos determinar con precisión hasta dónde por sí mismos son constitutivos de reforma administrativa.

A. LA REFORMA ADMINISTRATIVA DENTRO DE LA PRIMERA REFORMA DE ESTADO DEL SIGLO XX

1. Capítulo de libro, autor: Sergio Elías Gutiérrez Salazar: "La Administración Pública Federal durante la Cuarta República (Federal Social). Segunda Parte

(1917 - 1977)" en **200 Años de Administración Pública en México**. Tomo I. Base Legal y Programática, México, D. F.: Instituto Nacional de Administración Pública A. C., 2010. Acceso a lectura: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3351/8.pdf>

Aportes:

El autor nos acerca al derecho comparado, antes de abordar los antecedentes históricos del régimen a la organización administrativa. Retoma parte de los debates del Congreso Constituyente de Querétaro criticando en el sentido *no muy prolijos o profundos* ante la meta de contar con una administración pública a la altura de las exigencias de *reconstrucción nacional, y de la ejecución de los programas y proclamas* de los distintos grupos revolucionarios. Aborda el contenido en el texto original y sus razones, incorporando el fundamento de los *departamentos administrativos*. También, se refiere a las primeras dos leyes de secretarías de Estado promulgadas por Venustiano Carranza, como primer jefe del Ejército Constitucionalista en abril de 1916, y la otra en diciembre 1917, en su carácter de presidente de la República. Ésta última, resultó aprobada por el Congreso de la Unión vigente con la Constitución 1917. En ambas se crearon tanto secretarías de Estado como departamentos administrativos.

El recorrido histórico coincidente con otros autores en cuanto a hechos en el ordenamiento jurídico y el ambiente económico y social en el que se dan. Pero sin duda el aporte significativo está en los Anexos. Destacan por la provisión de datos relacionados con: "Orden Cronológico de Leyes, Decretos y Circulares entre 1917 y 1976 "; Relación entre las Funciones Creadas a Nivel Constitucional y su Impacto en la Administración Pública Federal". Particularmente resulta de gran utilidad las dos anteriores relacionadas con Anexo 4 y la recopilación de "Reformas Administrativas en México" en el periodo 1917-1956.

Concretamente la obra y sus anexos complementan el tema 1 de los propuestos como guía para realizar las lecturas.

1. a. Carrillo Castro, Alejandro: "La Reforma Administrativa en México", México, D. F. : Instituto Nacional de Administración Pública, 1978, 3ra

edición: Ver Primera Parte, Capítulo 2: "Principios básicos de reforma administrativa", Acceso: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2430-la-reforma-administrativa-en-mexico-3a-ed>

Aportes:

Acercamiento conceptual para distinguir reforma administrativa, reestructuración o revolución administrativa, y cambios administrativos. Para lo cual se basa en dos criterios: 1) "previsión deliberada", presente y propio de reforma; ausente por tanto en otras modificaciones que suceden ordinariamente y solamente son lo que el autor llama "cambios administrativos". Y 2) "discontinuidad", propio de reestructuración o revolución administrativa. Con ello nos deja la idea de reforma como proceso continuo según un plan o programa que, deliberadamente innova la organización y función administrativa a través de distintas etapas o en el tiempo.

Proporciona más conocimiento con la clasificación de reformas administrativas, según la extensión, los resultados o el mayor o menor número de personas que intervienen. Del mismo tenor el aporte a través de los "requisitos mínimos".

1.b. ----- coordinador, "Las empresas Públicas en México. Su importancia en el sector industrial y comercial. Bases jurídicas de su actuación", México, D F.: Instituto Nacional de Administración Pública, 1976, Ver: "Primera Parte" y Capítulo III. Puede consultarse en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1692/7.pdf>

Aportes:

Fiel a la esquematización del periodo 1917-1982, reconociendo que esta la propone Fernando Solana para el estudio de la evolución de la empresa pública. Carrillo Castro la retoma nuevamente, con mayores datos en la obra de la cual es autor: "Las empresas públicas en México". Siguiendo este orden de estudio, aborda los hechos importantes en el régimen de la Administración Pública Federal y que justifican también cada etapa. El título cuya lectura recomendamos dejar ver el problema central: control y coordinación, hasta llegar a la planeación, 1960. La programación como el instrumento que *otorga coherencia y unidad* cumple los dos

aspectos de cara al sector paraestatal, su existencia como ámbito con autonomía de gestión y el crecimiento de entidades paraestatales. Proporciona los datos significativos respecto de la ley, comisiones y comités y una síntesis de lo relevante para control; facultades de las dependencias o comisiones para supervisión y evaluación presupuestales, bienes nacionales, contrataciones, así como controles a posteriori por medio de auditorías

El capítulo aborda el inicio de la planeación desde la creación de la Secretaría de la Presidencia y la de Patrimonio Nacional (hasta 1958 de Bienes Nacionales) quien controla, vigila e interviene en contrataciones, adquisiciones de bienes muebles e inmuebles. No olvida el problema de la ley expresamente para el control de las paraestatales (1947, 1965 y 1970) y como se modifica el concepto de supervisión y control gubernamental, de las etapas estratégicas de la planeación del gasto y del ejercicio, hasta llegar al concepto de presupuestos por programas, los programas sexenales a partir de 1960 y las comisiones por actividades (antecedente de la sectorización)

1. c. Copia de hoja 37 de: "Las Empresas Públicas en México". Autor: Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, Editorial Porrúa, 1986. Copia digitalizada en aula virtual.

Aportes:

El esquema tiene el valor por lo siguiente:

- a) Fijar 3 etapas en el periodo 1925-1982 tomando como dato para marcar el fin y el inicio de cada una: la sanción o modificación al régimen jurídico de la Administración Pública Federal.
- b) Nombrar a cada etapa, según el propósito de la acción legislativa. Direcciona al lector hacia el cambio propuesto que se anuncia y el problema al que se pretende dar solución. De tal suerte permite dar seguimiento al hecho que se anuncia, y analizar las ventajas o el fracaso de cada acción.

c) Es un esquema que deja al descubierto los cambios sin sustancia de reforma administrativa. Aporte muy valioso para construir un concepto y como dice el propio autor en otra obra, si consideramos el periodo desde la

1.d. Carrillo Castro Alejandro, "200 años de administración pública en México: Génesis y evolución de la administración pública federal centralizada", Tomo II, vol. 1, México: INAP, 2011 .

Acceso: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3358-200-anos-de-administracion-publica-en-mexico-t-ii-vol-1-genesis-y-evolucion-de-la-administracion-publica-federal-centralizada>

Aportes:

Revisión histórica del contexto revolucionario (1910) y posterior a la reforma constitucional, incluyendo las dos leyes administrativas (abril y en diciembre de 1917), la primera "Secretaría de Estado", junto a cinco secretarías, y tres dependencias en calidad de "Departamento de Estado" de la rama Ejecutiva. La segunda con siete secretarías y cinco departamentos. Una estructura que sufre distintos cambios entre creación de secretarías y comisiones. El relato detalla entre las dependencias las que estaban encargadas de analizar el comportamiento de la Administración Pública, como función de contraloría, así como otras unidades encargadas del mejoramiento como la Comisión Intersecretarial de Mejoramiento Administrativo.

Detalles del control centralizado a las entidades paraestatales hasta 1954.

1.e. Carrillo Castro Alejandro, "200 años de administración pública en México: Génesis y evolución de la administración pública federal centralizada" ANEXOS, t. II, vol. 2. México: INAP, 2011.

Acceso: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/3359-200-anos-de-administracion-publica-en-mexico-t-ii-vol-2-genesis-y-evolucion-de-la-administracion-publica-federal-centralizada-anexos>

Aportes:

Datos precisos y documentos a través de sesenta y cuatro anexos desde 1756 a 2009 que van desde composición orgánica durante la conquista, primeros años de la independencia, previo a la Constitución de 1857, etapa de Porfirio Díaz, Venustiano Carranza, posterior a la reforma de 1917 , incluyendo reformas constitucionales y legislativas, así como acuerdos.

B. LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO. ENTRE LA PRIMERA Y LA SEGUNDA REFORMA DE ESTADO (FINES DEL SIGLO XX Y COMIENZO DEL SIGLO XXI)

1. d. Capítulo a cargo de Sánchez, José Juan, en: “Gerencia pública: una aproximación plural”, Coordina Omar Guerrero Orozco, México: UNAM, 2004. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1815/1.pdf>

C. LA REFORMA ADMINISTRATIVA DENTRO DE LA SEGUNDA REFORMA DE ESTADO (INICIO DEL SIGLO XXI A LA FECHA)

Aportes:

Exposición clara de lo que llama *administración pública como producto de un largo proceso de reformas administrativas*. Ese proceso desde 1833 a 1982 importan siete reformas administrativas. A partir de 1982 presenta lo que otros autores llaman reforma de Estado, el autor asume los cambios como *tendencias actuales*. En ellas ubica a 1) la privatización de las empresas públicas o exprivatización en palabras de Omar Guerrero; 2) la descentralización administrativa; 3) la simplificación administrativa, y 4) la endoprivatización.

1. Capítulo de libro, autor: Daniel Márquez Gómez: "La Administración Pública durante la Quinta República (Federal Democrática) (1977 - 2008) en 200 Años de Administración Pública en México. Tomo I. Base Legal y Programática, México, D. F.: Instituto Nacional de Administración Pública A. C., 2010. Acceso a la lectura: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3351/9.pdf>

Aportes:

La lectura nos permite abordar, desde otra perspectiva, el inicio de la reforma del Estado en 1989 con la permanencia de las bases constitucionales del modelo de economía mixta y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) de 1977. La estrategia de la reforma de Estado en una primera etapa modulando las leyes secundarias.

La opinión que acerca de las palabras de Alejandro Carrillo Castro, nos transmite la idea de la LOAPF es el resultado del nuevo modelo de Estado que instala la reforma constitucional de 1917. Dice el autor, atribuyendo a 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*. La opinión hecha por tierra que cualquier cambio sucedido antes de la LOAPF, es decir, antes de 1976-1977, tenga el rango por sí solo de reforma administrativa. Serían un concierto de acciones, dentro del problema central que provoca la autonomía de gestión de una parte de organización y los instrumentos de relación entre esta y la parte centralizada. Durante este periodo se agotan los intentos, pero son los resultados que entrega la Comisión de Administración Pública los que encauzan definitivamente una verdadera reforma administrativa. Interesa también contrastar el relato del autor con el contexto en el cual se da la sanción de la propia LOAPF. En este sentido, como se justifican los cambios preparando la institucionalidad administrativa para un modelo de economía de mercado.

Lo cierto es que la LOAPF, estabiliza una organización y sus instrumentos para apoyar al Poder Ejecutivo en la función pública ejecutiva del Estado, igual que otras, como la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y demás leyes administrativas, termina siendo el espacio donde comenzó, tomó intensidad y operó la instalación del modelo neoliberal.

El recorrido que hace del título III de la administración en la función ejecutiva, además de los datos localizando cambios, aportan el avance del régimen en la

LOAPF de la función y organización para un Estado que se retira producir bienes o prestar servicios y asumir el control y vigilancia de los sectores privado y social.

2. Villareal René, "Liberalismo Social y Reforma del Estado. México en la Era del Capitalismo Posmoderno", México, D. F.: Nacional Financiera - Fondo de Cultura Económica, 1993. Ver "Cuadro VIII.1. El liberalismo social de cara al neoliberalismo. Diferencias en el enfoque económico-social". Copia en archivo en aula virtual.

Aportes:

La originalidad en la elaboración de criterios o aspectos para marcar las diferencias entre liberalismo económico y liberalismo social. Una construcción teórica que otorga una opinión para el sustento de la reforma de Estado y la posible reforma administrativa que se deriva. En acuerdo o en desacuerdo con el autor, debe reconocerse que pone elementos para un proyecto, la ideología en que, al menos cualquier proyecto de reforma debiera sustentarse. El aporte es la evidencia que se pone a la vista aplicando esos criterios.

3. Flores Alonso,. María de Lourdes, "Reforma del Estado y Reforma Administrativa", México, D.F.: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Mayo de 2003.

Resumen consultar en:
<http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/21280/105835/file/PB4007%20Reforma%20del%20Estado%20y%20reforma%20administrativa.pdf>

Completo, consultar en:
<http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/22819/110333/file/DAHC0002%20Reforma%20del%20Estado%20y%20reforma%20Administrativa.pdf>

Aportes:

La lectura nos apoya en la distinción entre reforma de Estado y reforma administrativa. Independiente del estudio de las causas y los cómo, respecto del Estado, también de los elementos que le sirven a la autora en el desarrollo.

Cabe destacar haber tomado como punto de partida lo que se considera “*inflexiones en la concepción del papel y el grado de intervención del Estado*”. Señalando tres inflexiones, tres momentos decisivos que dimensionaban el ser y actuar del Estado. Exposición de distintas posturas que no dejar claro cuál es realmente del ámbito administrativo en la medida de modelos ocupados por el *papel del Estado y del mercado*, con la tipología que enuncian algunos autores. Recién en el Capítulo III se ocupa de la reforma administrativa.

Coincidente con otros autores, de los que se da puntual referencia, y que ya revisamos anteriormente, proporciona su opinión en el sentido de que “la clasificación de una reforma administrativa depende del enfoque empleado y del rol que desempeñan los agentes administrativos durante el proceso de transformaciones.” Guiada por esta idea, esquematiza “una tipología” de reformas administrativa. En este punto es donde más coincide con autores que apuntamos anteriormente. La misma utilidad presta el esquema que permite hacer distinciones, según los propósitos y los requisitos.

4. Echebarria Ariznabarreta, Koldo “Reivindicación de la Reforma Administrativa: Significado y Modelos Conceptuales” AUTOR: , Consulta en: www.ccee.edu.uy/ensenian/catadmde/Material/sgc-koldo1-S.pdf y en: <https://docplayer.es/27959480-Reivindicacion-de-la-reforma-administrativa-significado-y-modelos-conceptuales.html>

Aportes:

Al decir del autor una gran contribución consiste precisamente en “reivindicar” a la reforma como categoría de análisis, con identidad, como objeto de estudio identificada con “*cambio discontinuo de las instituciones administrativas*”. No debe confundirse con los cambios en la institucional política del Estado. Este concepto domina toda su elaboración y le permite enunciar cuatro modelos o visiones de reforma administrativa: *garantista, eficientista, contractualista y servicial*. Se ocupa de cada describiendo sus rasgos esenciales, a partir de lo que el autor llama *valores centrales* y los que considera atienden o deben atender las políticas en distintos ámbitos de la institucionalidad administrativa: *el servicio civil, las*

estructuras organizativas, los procedimientos de toma de decisiones y las relaciones con los ciudadanos.

La lectura nos permite interpretar a las distintas acciones legislativas y judiciales dadas desde fines de 1980, puntualmente, a partir de 1989, como partes de un proceso más amplio, del cual derivan, y que pueden enmarcarse dentro de los objetivos de alguno de los modelos que propone el autor. De tal suerte, la reforma administrativa sucedida durante este periodo habría estado impulsada por los *valores centrales* de cada modelo.

Así las cosas, podríamos construir una explicación del contenido y motivo de las leyes y, en ocasiones, de las decisiones de jueces, respecto de la función ejecutiva y de la esencia diversa de los órganos y organismos de la rama ejecutiva del Estado.

Varias de las nuevas instituciones y regímenes encontrarían una razón explícita a través de los modelos que propone el autor. También, en coincidencia con el autor, podemos estimar que, al no ser modelos contradictorios, operando los distintos ámbitos de la institucionalidad administrativa, pueden estar funcionando indistintamente y en tiempos también distintos, dentro de un país.

D. LA REFORMA ADMINISTRATIVA DENTRO DE LAS TENDENCIAS AL INICIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE 2018: SEGÚN LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y LAS REFORMAS EFECTIVAS

1. Exposición de motivos de iniciativas

1.a. Argumentos de las iniciativas de reforma a la LOAPF: Gaceta Parlamentaria, año XXI, número 5138-11, jueves 18 de octubre de 2018.

Argumentos:

En términos generales se proponen cambios orientados a lograr un uso racional de los recursos públicos y atender las prioridades de la realidad nacional, tales como recuperar la seguridad pública, profundizar en la vida democrática, y cumplir con los compromisos que el presidente, en ese entonces electo, adquirió.

En particular, la seguridad pública se considera componente de la seguridad nacional; dos asuntos inseparables. Por tal, sin restablecer, una no podrá garantizar la otra. Se propone separar funciones y tareas para asegurar la unidad de propósitos y la eficacia de las acciones para su consecución. Política interior y política de seguridad son las dos caras de una misma moneda.

En materia de Política de bienestar, se considera que *la pobreza no es la única, y seguramente no sea la principal, causa de la inseguridad; pero de lo que no cabe duda es que en un mar de pobreza es imposible que la democracia florezca y la sociedad viva en paz y tranquilidad.* Bajo esta idea se propone a superar y erradicar la pobreza. Esto es un imperativo ético, *una obligación moral, una meta económica y un compromiso indeclinable del presidente electo.*

Otro de los ejes que sostienen la iniciativa argumentan sobre problemas antiguos. Mejorar la eficiencia, la transparencia y combatir a la corrupción. *Si la inseguridad y la violencia son el flagelo que más lastima a la sociedad, la corrupción es la que más la ofende.*

Por último, sostiene los cambios profundos a la estructura y funciones otro aspecto tan importante como los anteriores: *Impulsar el crecimiento económico y la equidad social*, mismos que dan lugar al Decreto publicado el 31 de noviembre de 2018 que comprende varios artículos. El mismo día entra en vigor otro Decreto de reforma solamente al artículo 21 de la LOAPF.

1.b. DOF 30/11/2018: varios artículos de la LOAPF.

Reformas en materia de:

Permanencia de la Oficialía Mayo en tres Secretarías y sustitución por la Unidad de Administración y Finanzas en las demás, aunque se reorganizan y uniforman sus funciones, ambas tienen las mismas facultades.

La adscripción orgánica que puede hacer cada Secretaría, pero debe estar prevista en el reglamento interno.

Recreación de oficinas de las *“representación en las entidades federativas o, en su caso, en regiones geográficas que abarquen más de una entidad federativa”*,

correspondiente a cada Secretaría, y cuya existencia se sujeta a la prestación de servicios o realizar trámites que requieran los programas a tenga a cargo la Secretaría. Deben programar y contar con la aprobación de recursos para tal fin en sus propios presupuestos.

Creación de Delegaciones de Programas para el Desarrollo, dependiente de los programas y con quienes se coordinan las representaciones de en las entidades federativas.

Recreación de una Secretaría en materia de seguridad pública, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;

Reordenamiento de atribuciones en la mayoría de las Secretarías. Varias de las facultades y el cambio de nombres; se relacionan con función para el bienestar y disposición de facultades y recursos para este fin.

DOF 30/11/2018: artículo 21.

Reforma al artículo 21 de la LOAPF, según lo cual se incorpora la posibilidad de que el Ejecutivo pueda no sólo crear comisiones intersecretariales, sino también dos tipos más: consultivas y presidenciales, en los tres casos a través de decretos. podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República. Si fuese necesario proveer recursos para su funcionamiento, estos provendrán de la entidad pública de la cual dependen. *El cargo de miembro de cualquiera de las comisiones será honorífico y de confianza, por lo que no inhabilitará la posibilidad de desempeñar ninguna otra función pública o actividad privada.*

Las comisiones intersecretariales permanecen como estaban. Por su parte, las consultivas estarán conformadas por *profesionales, especialistas o representantes de la sociedad civil, de reconocida capacidad o experiencia, designados por el Presidente de la República con la finalidad de resolver una consulta determinada o emitir una opinión sobre algún tema especificado* que debe ser precisado en el

Decreto de creación. Pueden integrarse a la estructura de una dependencia del Ejecutivo. *Sus conclusiones no serán vinculantes.*

Las comisiones presidenciales serán conformadas por cualquiera de los integrantes de las intersecretarías o de las consultivas, pero también por ex servidores públicos y servidores públicos de otros poderes u órdenes de gobierno. Constituyen grupos de trabajo especial de *investigación, seguimiento, fiscalización, propuesta o emisión de informes* que servirán de base para la toma de decisiones u otro objeto que determine su Decreto de creación.

Opinión de expertos sobre las reformas a la LOAPF realizadas recientemente y durante la presente administración. Videos

1.c. Análisis de los cambios a la LOAPF: reflexión y crítica de: "La reorganización de la administración pública federal", autor NIETO, Fernando, El Colegio de México A.C. Video, consulta en:

https://www.youtube.com/watch?v=qCSOwHAUY_A

Aportes y crítica:

Una interpretación de la organización que no coincide con la organización actual. Se incluye a la Fiscalía General de la República, idea que sigue presente a pesar de las reformas.

Salvo lo anterior el comentario radica en los cuatro cambios significativos a través de las facultades del Presidente y de la Oficina de la Presidencia. Destaca un segundo cambio la distribución territorial, las representaciones, creación de las delegaciones de los programas sociales prioritarios.

Redistribución de atribuciones, cambios de nombre y nueva secretaria. Este comentario abarca distintas materias .

En cuarto lugar: redes funcionarios transversales para control, nuevas unidades de finanzas, las direcciones jurídicas y la comunicación social.

No se estiman cambios radicales, pero generan una nueva burocracia y mayor control, lo cual se aprecia como coordinación. Aunque no es absolutamente positivo. La centralización y la rigidez es lo que señala el autor.

1.d. Análisis de los cambios a la LOAPF: reflexión y crítica de: "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: sus efectos para los gobernados, IJ-UNAM", PALOMINO GUERRERO, Margarita, Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM, 2018. Video, consulta en:

<https://www.youtube.com/watch?v=zzCfzfRLIRs>

Aportes y crítica:

Comienza con la importancia de la LOAPF. Destaca los cambios entre la nueva Secretaría y los cambios de nombre. Los cambios respecto del oficial mayor para solo tres. Se sustituye por las unidades administrativas y financieras, destacando la importancia para el servicio de carrera y sueldos del personal.

La centralización de las adquisiciones, a nivel nacional e internacional. Analiza los argumentos esgrimidos y expone sugerencias para evitar la corrupción.

Nota la necesidad de adecuaciones en el régimen para adecuarse a estos cambios.

APLICACIÓN DEL CONOCIMIENTO

- 1) **Debate:** “La política y la técnica en el diseño de un programa de reforma administrativa. El concepto de reforma administrativa” .

Actividad prevista a través de foro en aula virtual.

- 2) Elaborar un **ensayo** siguiendo las reglas fijadas en la “Información del Curso” (25-30 páginas, letra arial 12, interlineado 1.5)

Tema: “Origen y evolución de la reforma administrativa en curso. Idea conceptual en el proceso” (considerando únicamente los hechos acordes con

la definición conceptual, distinguiendo de cambios y reestructuración o revolución administrativa. En el tiempo 1989 a la fecha).

BIBLIOGRAFÍA

- Brasdefer, Gloria; et. alt. (1976). *"Las empresas Públicas en México. Su importancia en el sector industrial y comercial. Bases jurídicas de su acción"* Coordina Alejandro Carrillo Castro . México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Caiden, G. (1978). "Reorganización gubernamental y reforma administrativa". *Revista de Administración Pública*(N° 35).
- Cámara de Diputados, L. (2018. Año XXI, número 5138 - II). *Gaceta Parlamentaria*. México: Cámara de Diputados.
- Carrillo Castro, A. (1978). *"La Reforma Administrativa en México"* (3ra ed.). México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública .
- Carrillo Castro, A. (2011). *"200 años de administración pública en México: Génesis y evolución de la administración pública federal centralizada"*, Anexos. Tomo II (Vol. 2). México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Carrillo Castro, Alejandro. (2011). *"200 años de administración pública en México: Génesis y evolución de la administración pública federal centralizada"* Tomo II (Vol. 1). México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. (1986). *"Las empresas Públicas en México"*. Porrúa.
- Echebarria Ariznabarreta, K. (2000). "Reivindicación de la Reforma Administrativa: Significado y Modelos Conceptuales". (C. L. (CLAD), Ed.) *Reforma y Democracia*(N° 18).
- Fernández Ruiz, J. (2006). *"Derecho Administrativo y Administración Pública"*. México, D. F.: Editorial Porrúa - UNAM.

- Flores Alonso, María . (2003). *"Reforma del Estado y Reforma Administrativa"*. México, D.F.: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LVIII Legislatura.
- Fraga, G. (1988). *"Derecho Administrativo"*. México, D. F.: Editorial Porrúa.
- Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Poder Ejecutivo. (varios). *Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Gobernación.
- Gutiérrez Salazar, Sergio Elías. (2010). "La Administración Pública Federal durante la Cuarta República (Federal Social). Segunda Parte (1917 - 1977)". En D. Valadés, & D. Márquez Gómez, *200 Años de Administración Pública en México. Tomo I. Base Legal y Programática*. México, D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Ibler, M. (2005). "Pasado y Presente de la Relación entre el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo en Alemania" en "Cuadernos Constitucionales de la Cátedra de Fadrique Furió Ceriol", pp. 5-21. (N° 50/51).
- Jiménez Dorantes, M. (2005). "Colaboración y Coordinación en el Sistema Federal Mexicano". En D. Coordinan: CIENFUEGOS SALGADO, & M. LÓPEZ OLVERA, *Estudios en Homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz*. (Vol. Tomo I. Derecho Administrativo). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Leemans, A. F. (1978). "Reforma administrativa". *Revista de Administración Pública*(N° 35).
- Márquez Gómez, Daniel;. (2010). "La Administración Pública durante la Quinta República (Federal Democrática) (1977 - 2008)". En D. Valadés, & D. Márquez Gómez, *200 Años de Administración Pública en México. Tomo I. Base Legal y Programática*. México, D. F: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Martínez Morales, R. I. (2012). *"Derecho Administrativo"*, (6ta. ed., Vol. 1er. Curso). México, D. F.: Oxford.
- Nava Negrete, A. (2007, 3ra edición). *"Derecho Administrativo Mexicano"*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Nieto, F. (s.f.). "La reorganización de la administración pública federal". En canal de YouTube: Colegio de México A.C.
- Palomino Guerrero, M. (2018). "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: sus efectos para los gobernados, IIJ-UNAM". En canal de YouTube: Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM .
- Ponce Solé, J. (Octubre de 2016). "El Derecho a una Buena Administración y el Derecho Administrativo Iberoamericano. del Siglo XXI. Buen Gobierno y Derecho a una Buena Administración contra Arbitrariedad y Corrupción". En D. E. Reguera, *El control de la Actividad Estatal*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación de Docentes. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
- Sánchez, José Juan. (2004). "Tendencias actuales de la Administración Pública Mexicana: De la privatización a la endoprivatización ". En O. Guerrero Orozco, *Gerencia Pública: Una aproximación plural* . Universidad Nacional Autónoma de México .
- Villarreal, René. (1993). *"Liberalismo Social y Reforma del Estado. México en la Era del Capitalismo Posmoderno"*. México, D.F.: Nacional Financiera - Fondo de Cultura Económica.
- Von Bertalanffy, L. (1989, 7ma. reimpresión). *"Teoría general de los sistemas. Fundamentos, desarrollo, aplicaciones"*. México: Fondo de Cultura Económica.