



DOCUMENTOS DE TRABAJO

**Hacia una nueva organización
de la Administración
Pública Federal**

724

Armando Rodríguez Cervantes

Abril 2017



Hacia una nueva organización de la Administración Pública Federal

Armando Rodríguez Cervantes*

Abril 2017

Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

Documento de Trabajo No. 724

Clasificación Temática: Derecho Administrativo

Resumen

La Administración Pública Federal es el brazo ejecutor del Poder Ejecutivo Federal. A través de ella, el presidente de México desempeña todas las obligaciones y atribuciones que le confieren la Constitución, los tratados internacionales y las leyes. Tal forma de organización gubernamental es enorme y compleja, pero también es como norma general ineficiente y anticuada, tanto en su diseño como en su desempeño. Lo anterior obedece a que han pasado 40 años desde la última reforma estructural a su andamiaje jurídico y administrativo. De ahí a la fecha e incluso desde antes, la Administración no ha dejado de crecer, volviendo al Estado mexicano un gran Leviatán, en la mejor tradición hobbiana. Hoy en día, el gobierno de México es una gran bolsa de trabajo que sirve poco, compuesta por multitud de dependencias, entidades y órganos auxiliares sin justificación, o bien que son repetitivos, lo que los vuelve por completo innecesarios, y que constituyen una carga para los contribuyentes. Esa tendencia se replica en los estados, los municipios y en la Ciudad de México. En la presente investigación analizo de fondo este problema, y propongo de manera inicial, una nueva organización de la Administración Pública Federal, para que responda a lo que verdaderamente corresponde hacer a un gobierno humanista. Es hora de modificar de raíz su andamiaje jurídico y administrativo.

*Licenciado en Derecho y Especialista en Derecho Administrativo por la UNAM. Maestro en Administración Pública por la Universidad Anáhuac México, Campus Norte. Abogado Postulante. Profesor Universitario en la Universidad Anáhuac, Campus Sur. Fue Delegado Federal de la CONDUSEF en Yucatán, Director Nacional de Operación y de Asuntos Jurídicos de la CORETT (hoy INSUS), Coordinador de Asesores del GPPAN en la ALDF, y Director de la Fundación Adolfo Christlieb Ibarrola. Actualmente es Abogado General e Investigador en la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. Las opiniones vertidas en este documento corresponden al autor, y no necesariamente a la Fundación. Bienvenidos los comentarios y observaciones en armandordzc@gmail.com | Twitter: [@armando_rc](https://twitter.com/armando_rc) | Facebook: [ArmandoRodriguezC](https://facebook.com/ArmandoRodriguezC)

Contenido

I.	Introducción	1
II.	Planteamiento del Problema	2
III.	Justificación	3
IV.	Objetivos	4
V.	Marco Teórico y Conceptual	4
VI.	Planteamiento de hipótesis	4
VII.	Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis:	5
VIII.	Conclusiones y nueva agenda de investigación	46
IX.	Bibliografía	49

I. Introducción

Un buen gobierno es aquel que no estorba a los ciudadanos, sino que por el contrario, es garante del debido cumplimiento de las leyes y de que los gobernados gocen de seguridad en todos los órdenes de su vida cotidiana. Un gobierno eficiente y deseable es además, el que impulsa a los ciudadanos para que logren auto gestionar sus propios anhelos, convirtiéndose en un aliado permanente en ese propósito.

Para que un gobierno logre atender sus responsabilidades requiere de una división especializada de tareas entre distintas oficinas, cada una de las cuales tendrá asignadas labores específicas. Eso es algo que se da en todas las organizaciones, por ejemplo en las empresas, conformadas por distintas áreas internas que desempeñan labores que las vuelven funcionales, entre ellas las áreas de comercialización, financiera, contable, de recursos humanos, de relaciones públicas, de seguridad, de proveeduría, de ejecución de proyectos, de asuntos jurídicos, y un largo etcétera. Lo mismo podríamos decir de una organización sin fines de lucro, un club deportivo, una iglesia o un partido político. El gobierno no se sustrae a esa lógica. No podría hacerlo. Más aún al ser el tipo de organización más importante de todas y la que más influye en la gente.

En México, el gobierno nacional es responsabilidad constitucional del Poder Ejecutivo Federal (el presidente), que es un poder unipersonal e intransferible. Para auxiliarse en esa labor y dada la importancia de sus responsabilidades, el presidente se apoya preponderantemente en una estructura administrativa inmensa, a la que le delega el ejercicio de sus obligaciones y atribuciones jurídicas, tal y como se lo faculta la Constitución. Ese órgano auxiliar inmenso se llama Administración Pública Federal. De la correcta forma en que se organice ese cuerpo auxiliar, dependen aspectos trascendentales para la vida de los ciudadanos, como son el vivir con seguridad, salud, formación y satisfacción patrimonial.

En la presente investigación analizo al gobierno de México y las ventajas e inconvenientes derivados de la forma en que se ha organizado a través del tiempo, tanto en su tamaño y costo, como en la efectividad de sus propósitos. Y formulo propuestas específicas, producto de mi experiencia como ex servidor público federal, como abogado, administrador público y especialista en temas de gobierno. Espero que les sea de utilidad, pero también de su interés.

II. Planteamiento de problema

¿Cuánto cuesta a los contribuyentes mexicanos mantener al gobierno nacional? ¿Eso es poco o mucho respecto a lo que los ciudadanos esperan del gobierno y de lo que al gobierno le tocaría hacer? ¿Cómo está organizada la Administración Pública Federal? ¿Está bien estructurada o no? ¿Le faltan organismos o le sobran? ¿Cuál es su marco jurídico y administrativo actual? ¿Es funcional?

La forma en que se estructura un gobierno en lo jurídico y en lo administrativo es la consecuencia de su época y de los desafíos que le toca gestionar, en beneficio de los gobernados. Por lo mismo, es un ejercicio dinámico y permanente. Esto es algo distinto al sistema político, que en cualquier país se vuelve más estable y estático, tan pronto se prueba su funcionalidad. Por esa razón podemos en este último caso atestiguar la existencia de monarquías milenarias perfectamente documentadas desde el inicio —como la japonesa—, a otras de corte parlamentario y con ocho siglos de existencia —como la británica—, o a repúblicas democráticas de hace doscientos cuarenta años (como la estadounidense). Todas ellas formas de gobierno estables y con pocos cambios en el tiempo. En México gozamos por lo menos en el aspecto jurídico, de una república presidencialista y con división de poderes desde hace 100 años. Esa estabilidad no ocurre en la forma de organización de los gobiernos, que deben ser más flexibles y saber responder a los desafíos para ser eficientes. Antes de llegar a México, tomemos un ejemplo de Estados Unidos. Su forma de gobierno es estática desde hace casi siglo y medio, y sin embargo el gobierno cambia en su organización. Así por ejemplo, respondieron en 2001 a los sucesos del 9/11 creando un nuevo organismo a nivel de gabinete presidencial: el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos. Así pues, un gobierno estable puede al mismo tiempo ser muy dinámico en la forma como se compone y recompone hacia adentro. El problema viene cuando el marco jurídico y el político ya no compaginan.

En México, la forma misma de gestionar las obligaciones del poder se ha quedado visiblemente rezagada. Y lo venimos arrastrando desde hace por lo menos cuarenta años. El diseño de nuestro gobierno (sin importar el partido en el poder) responde a otra época, y a otro contexto económico y político, que ya no existe. Al paso de las décadas, existe hoy un

sinnúmero de organismos de todo tipo que han convertido a la Administración Pública Federal en un verdadero caos. De ahí que resulte necesario revisar cómo ocurrió lo anterior. En dónde estamos y qué se puede esperar.

III. Justificación

Cuando el gobierno federal hace un uso eficiente de los recursos de los contribuyentes para gestionar el ejercicio de sus obligaciones legales, o bien cuando el nivel de crecimiento y de desarrollo económico del país lo permiten, se pueden esperar buenos resultados de la labor gubernamental, que justifiquen la dimensión de la Administración Pública Federal. Cuando el marco legal en el que se basa el diseño de esa Administración está actualizado, responde a la sociedad de su tiempo y a una lógica democrática, y funciona con indeclinables propósitos de transparencia y con criterios de proveer buena gobernanza, el gobierno tendrá mejores elementos de legitimidad. No importa su tamaño.

Pero cuando el gobierno derrocha los recursos de los contribuyentes para supuestamente gobernar, inventa proyectos de Nación cada seis años (ver al respecto mi investigación sobre los Planes Nacionales de Desarrollo), y el marco legal de sus instituciones está visiblemente superado, no hay modo en que pueda lograr proveer de gobernanza al país, si acaso a administrar la función pública. El diseño del gobierno debe responder a las necesidades del país y de la población, y no a criterios sin sustento científicos que obedezcan más a agendas electorales o a pasiones personalísimas de sus gobernantes. Eso no es digno de un Estado que se precie de ser democrático y moderno. De ser este el caso, se debe transformar la forma de gobernar, y eso pasa por el diseño mismo del entramado de instituciones que responden al presidente de México, o que ejercen cogobierno.

A dos años de que comience una nueva administración presidencial, vale la pena hacer un alto total y revisar la posibilidad de concebir una nueva forma de gestionar las obligaciones y atribuciones de que se haya investido el presidente de México. En esta investigación me dedico a revisar al más importante ente supremo de gobierno tal y como es hoy en día: la Administración Pública Federal.

IV. Objetivos

La presente investigación se propone estudiar el esquema de diseño jurídico y administrativo de la Administración Pública Federal, para determinar qué tanto responde al México del siglo XXI. Al final se concluirá sobre el grado de idoneidad de la Administración Pública Federal para hacer frente a los nuevos paradigmas del poder y de nuestra sociedad. Esta investigación es un primer esfuerzo en ese propósito.

V. Marco teórico y conceptual

Es el análisis histórico de organización jurídica del gobierno nacional en México a través de la historia, con especial énfasis en los últimos cien años. De igual manera, estudio el marco jurídico y administrativo que define el modelo de organización y los componentes del gobierno de México a partir del orden constitucional de 1917 y hasta nuestros días. Finalmente, formulo propuestas respecto al modelo jurídico y administrativo del gobierno de México.

VI. Planteamiento de hipótesis

El modelo de organización de la Administración Pública Federal en México, está agotado. Parte de un mismo esquema administrativo y jurídico fundado hace cien años, cuya última transformación ocurrió en 1976, hace cuarenta años. México era otro país entonces, su sociedad también. Y el país se ha transformado, pero el esquema del gobierno muy poco. La forma de organización de nuestro gobierno fue ideada para un México con condiciones socioeconómicas, políticas y jurídicas diferentes a las actuales, algunas mucho más que otras. Por ello es que tales condiciones actuales no permiten ni remotamente pensar en mantener el presente esquema de organización gubernamental. Necesitamos innovar y reorganizar. Hemos atestiguado desde hace décadas la manera en que se le añaden bolsas y botones nuevos a un traje viejo, cuando lo que se requiere es confeccionar uno nuevo, acorde con una democracia del siglo XXI. México necesita una nueva forma de organización de la Administración Pública Federal, más compacta, menos onerosa, más moderna y más eficiente.

VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis

1. El gobierno de México* a lo largo de su historia

1.1 La Colonia

No siempre fue grande el gobierno de México. Tampoco se concibió siempre como una administración organizada y especializada. El único aspecto en común que han tenido todos los gobiernos nacionales a lo largo de la historia ha sido su tendencia a la centralización vertical y a su ejercicio conforme a la voluntad de una sola persona. Esto no tuvo prácticamente ningún cambio significativo desde la Conquista y hasta por lo menos 1994, cuando comenzaron a cobrar impulso las autonomías y la división de poderes se hizo real.

Durante el periodo de dominación española (1521-1821), cuando no éramos propiamente una Nación, el gobierno de México se ejerció conforme a los designios del rey de España, quien lo delegó a través de toda una maraña de funcionarios, que representaban sus intereses y transmitían sus órdenes. Así por ejemplo, tan pronto como se consumó la Conquista en 1521, la representación real estuvo en manos de Hernán Cortés, quien la ejerció en calidad de Capitán General y Justicia Mayor. Para 1527 y a causa de denuncias de abusos, funcionó en su lugar la Real Audiencia de México, que fue el máximo poder interno durante más de una década, y tuvo dos capítulos, una Primera Audiencia (desastrosa) y una Segunda Audiencia (más eficaz).

A partir de 1535, el virrey fue el máximo representante de la voluntad real, en la que a partir de entonces y hasta el final de la dominación española sería el Virreinato de la Nueva España, la joya de la Corona —así como la India lo fue para los ingleses—. Durante el virreinato no desapareció la Real Audiencia de México, pero sus funciones se redujeron a las de un órgano auxiliar del virrey, y sólo entraba a gobernar durante los períodos de ausencia de virrey, por muerte o destitución.

Otro órgano importante fue el Real y Supremo Consejo de Indias, la más importante de todas las instituciones que gobernaban desde la península, en nombre del rey. Esta institución tenía un enorme poder y concentraba todas las atribuciones que en términos modernos

* A lo largo del texto el concepto “gobierno de México” se entenderá indistintamente del tipo de régimen político que haya regido al país a través de la historia, y de su legitimidad jurídica: sea colonial, de país intervenido, o independiente. Y en este último caso, sin distingos de régimen federal, central o de periodo revolucionario.

correspondería a los tres poderes de la actualidad. Lo mismo expedía leyes, que impartía justicia o tomaba decisiones administrativas. Su poder podía ser mayor que la del propio virrey.

La materia comercial durante la Colonia fue regulada por la poderosa *Casa de Contratación de Sevilla*, dependiente por supuesto del rey de España, y que además de emitir las normas de comercio, fomentaba la navegación en ultramar.

Una figura muy socorrida durante el periodo colonial fueron los famosos *Visitadores*, que acudían desde la península hasta la Nueva España, como una suerte de supervisores y fiscalizadores de la conducta y del desempeño de los virreyes y de todos los demás funcionarios, tanto en el ejercicio de gobierno, como en el de los manejos financieros. Eran enviados cuando llegaban noticias a la península sobre graves inconformidades y disturbios en el virreinato. Estos *Visitadores* efectuaban *juicios de residencia*^{*}, llamados así porque se efectuaban en el lugar en donde residía el funcionario acusado de transgredir las leyes.

Por lo que hace a los delitos de fe, estos fueron materia atendida por el tristemente célebre *Tribunal del Santo Oficio* (la *Inquisición*), que funcionó durante toda la época colonial, hasta su desaparición, coincidente con el fin del virreinato.

Otros funcionarios auxiliares del virrey por razón de territorio, pero siempre en su nombre, fueron los *Corregidores*, los *Alcaldes Mayores* y en la última parte de la Colonia los *Intendentes*. Los primeros eran el equivalente a los gobernadores, en la división territorial del virreinato, pero adscritos a las ciudades más importantes. Gestionaban los actos inherentes al buen gobierno en las provincias, incluida la hacienda pública, las obras públicas, la policía y el abastecimiento de alimentos, además de impartir justicia. Los segundos lo hacían en localidades de menor tamaño, como una primera instancia. Los terceros fueron introducidos casi al finalizar la época colonial, como parte de las reformas borbónicas, instrumentadas en México por los Gálvez. De acuerdo al nuevo modelo administrativo, ya de ocaso virreinal, el territorio de la Nueva España y el de otras colonias fue dividido en Intendencias, y los *Intendentes* ejercían un gran poder en las provincias, como lo habían sido los Corregidores.

* Ese es el origen de las figuras sancionadoras conocidas como *juicio político* y *jurado de procedencia*, para como sus denominaciones lo sugieren, proceder contra altos funcionarios públicos. También es antecedente del procedimiento de *responsabilidad de los servidores públicos*, contemplados todos los anteriores en el derecho vigente en México.

Este sistema tuvo fuertes resistencias por parte de los últimos virreyes, que vieron cómo les era arrebatado poder, en favor de estos nuevos poderosos locales.

1.2. El caótico siglo XIX

El siglo XIX fue para México una tragedia en términos políticos, desde el momento mismo en que se independizó del ya para entonces decadente Imperio español. Los primeros intentos para revestir de institucionalidad gubernativa a la joven Nación fueron desafortunados; una tendencia decimonónica constante. Sin embargo el gobierno de México en cuanto a su estructura fue durante todo ese tiempo simple y hasta cierto punto pequeño. La simpleza era concordante con la demografía, que osciló a lo largo del siglo entre los seis y los diez millones de habitantes, muy pocos para la inmensidad territorial. El tamaño fue consecuencia del país sin instituciones y de hombre fuerte, que perduró durante todo el siglo XIX y el primer tercio del XX.

La administración gubernativa del país, distinta a la heredada de la Colonia, aunque a veces muy similar a ésta, comenzó desde antes de que el país fuera independiente. Al poco tiempo del famoso Grito de Dolores de 1810, don Miguel Hidalgo y Costilla intentó la organización de su gobierno sobre la base de dos Secretarios que colaboraron con él. Sin duda recibió la influencia de lo que ya era una realidad en Estados Unidos, que llevaban ya tres décadas de vida republicana y democrática. Los dos Secretarios que ideó Hidalgo fueron uno llamado de Estado y del Despacho, para atender el gobierno en lo general, y otro llamado de Gracia y Justicia. Para el primer cargo nombró a Ignacio López Rayón. Para el segundo, a José María Chico. Entre los primeros bandos de Hidalgo, firmados por López Rayón en calidad de Secretario, destaca el de la abolición de la esclavitud, en diciembre de ese año¹: un hito jurídico en América. Si Estados Unidos se adelantó a México en la consumación de su independencia, México innovaba así con el tema de la emancipación de los esclavos, y lo hacía 55 años antes que Lincoln la ordenara para toda la Unión Americana.

Para 1814, surgió la Constitución de Apatzingán, que fue nuestro primer referente constitucional ciento por ciento nacional. Aunque tuvo una vigencia prácticamente nula, contempló la organización del poder en torno a un Supremo Gobierno, compuesto por tres individuos. Estableció tres Secretarios que perdurarían hasta nuestros días, con pocas variaciones: uno de Guerra, otro de Hacienda, y uno más de Gobierno. De esa manera Don

José María Morelos y Pavón, también imbuido de las ideas del joven país vecino del norte, supo entender la necesidad de las que serían las más importantes funciones de todo gobierno nacional: el dinero, la defensa, y la gobernabilidad.

En 1821, México logró su Independencia de España gracias a las gestiones de Agustín de Iturbide. Al poco tiempo, el país se asumió como Imperio, buscando no importar el esquema de gobierno innovador de Norteamérica, sino reconciliarnos con nuestra tradición tricentenaria. Y para el propósito de gobierno fue que la Junta Soberana y Provisional Gubernativa expidió una disposición denominada Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, creando conforme al mismo cuatro *Secretarías de Despacho*, para el gobierno: Relaciones Exteriores e Interiores, Justicia y Negocios Eclesiásticos, Hacienda Pública y Guerra (encargada también de los temas pertenecientes a la Marina)². El Reglamento para gobernar el Imperio mantuvo la importancia que ya habían considerado Hidalgo y Morelos, sólo que aquí se trataba de un Imperio, que rescataba la figura secretarial de la república norteamericana, como eje de gobierno. A partir del Imperio se estableció la división de competencias entre la gobernabilidad interior, y la representación exterior. También se dio reconocimiento jurídico al Estado Eclesiástico, propio del México anterior a la Reforma, y se reconoció la importancia marítima en la defensa de la patria.

Secretarías o Ministerios fueron los sucesivos nombres con los que desde 1821 se conoció a los brazos ejecutores del Ejecutivo nacional, fuera presidente o emperador; liberal o conservador, federalista o centralista. En cuanto a las Secretarías (o Ministerios) del siglo XXI, tenemos que en los gobiernos de corte federal su enumeración y alcance de atribuciones siempre se señaló en las leyes secundarias, mientras que en los de corte central lo hicieron en el cuerpo mismo de la Constitución o norma máxima. Señalo enseguida ambas diferencias jurídico-ideológicas:

Tradición administrativa centralista o conservadora

1. Las *Leyes Constitucionales* del 29 de diciembre de 1836 (o 7 Leyes), señalaron que “para el despacho de los asuntos de gobierno, habrá cuatro Ministros: uno del Interior, otro de relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina” (art. 28, Ley Cuarta). Aquí como vemos, se contempló a la marina a nivel de ministerio.

2. Las *Bases Orgánicas de la República Mexicana* del 12 de junio de 1843 estipularon que “el despacho de todos los asuntos del Gobierno estará a cargo de cuatro ministros, que se denominarán de relaciones exteriores, gobernación y policía, de justicia, de negocios eclesiásticos, instrucción pública e industria, de hacienda, de guerra y marina” (art. 93). Vemos cómo se reconoció por primera vez la importancia de la educación y el fomento industrial. Temas muy socorridos en su momento por Don Lucas Alamán.
3. Finalmente, las *Bases para la Administración de la República* del 22 de abril de 1853 contemplaron cinco Secretarías de Estado: la de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Guerra, y Marina. Se agregó además el ramo de Relaciones Interiores a la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública, y se creó una nueva Secretaría, la de Fomento, Colonización, Industria y Comercio. Menos de un mes después (el 12 de mayo), las *Bases* fueron modificadas, para suprimir el ramo de Relaciones Interiores, y crear por primera vez la Secretaría de Gobernación. Del anterior modelo, además de la formal creación de la Secretaría de Gobernación, destaca el reconocimiento a la importancia del impulso al comercio desde el Estado. La legislación de 1853 también le dio patente de existencia gubernamental al tema de la colonización. Esto último es paradójico: la lógica lleva a pensar que revestir de importancia de gobierno al tema de asentamientos humanos fue una consecuencia de la Guerra de 1846-48 contra Estados Unidos, que nos costó la mitad del territorio nacional, precisamente por una desatención de tan elemental materia. Sin embargo, estamos hablando de 1853, es decir, el mismo año en que ese mismo gobierno, que perdió la Guerra en 1848 y ahora estaba de vuelta en el poder, con Antonio López de Santa Anna al frente, no tuvo reparos ahora en venderle en 1853 a los estadounidenses el territorio de *La Mesilla*, una región de 77,000 km². Para darnos una idea del tamaño de *La Mesilla*, diré que en su superficie cabrían perfectamente 25 de las 32 entidades federativas de México en la actualidad. Cualquiera de ellas.

Tradición administrativa federalista o liberal

En la lógica jurídica del gobierno de corte federal y liberal, la enumeración de las Secretarías de Estado, como comenté arriba, se dispuso para ser considerada por las leyes. Así ocurrió con la Constitución de 1824, y con la de 1857. Conforme a lo ordenado por ambas normas supremas, solamente hubo dos disposiciones legales que contemplaron la forma de

organización del gobierno de México. Una es de 1861, expedida por Decreto del presidente Benito Juárez, en pleno periodo de convulsión nacional, marcado por el fin de la Guerra de Reforma y la Intervención Francesa. El Decreto juarista, es igual en contenido a otro de 1891, ya bien entrado el porfiriato. Por su importancia es al que me refiero enseguida.

El Decreto de 1891 fue emitido por el Congreso y publicado el 13 de mayo de 1891 por el presidente Porfirio Díaz. En él se estableció cómo debían establecerse los negocios entre las Secretarías de Estado. Para dicho propósito, dispuso la existencia de las mismas seis Secretarías de Estado que el presidente Juárez, para el despacho de los negocios del orden administrativo federal. También innovó al contemplar administrativamente la existencia de organismos adscritos a tales Secretarías (algo equivalente a nuestras actuales entidades paraestatales) y también dispuso la sectorización de los mismos conforme al ramo de gobierno al que estaban adscritos. No me detendré ahora a analizar este último dato pero sí menciono las Secretarías, que fueron las de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia e Instrucción Pública, Fomento, Hacienda y Crédito Público y Comercio y la de Guerra y Marina. A estas seis, se agregó mediante una reforma al Decreto, la de Comunicaciones y Obras Públicas. Para 1905, se adicionó a tal Decreto la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.³

A los gobiernos mexicanos del siglo XIX, habrá que agregar también al gobierno de facto de la Intervención Francesa de 1862-1867 (o Segundo Imperio), en la persona del emperador Maximiliano de Habsburgo (1864-67), el cual detentó el poder en los hechos, mientras el presidente Juárez defendía la legalidad de la república, aún sin poder ejercer formalmente el poder. En su gobierno, el emperador emitió un Estatuto Provisional el 10 de abril de 1865.⁴ Conforme a dicho cuerpo normativo, el Imperio organizó su gobierno a través de un Ministerio, compuesto por nueve Departamentos Ministeriales, que fueron los de Estado, Negocios Extranjeros y Marina, Gobernación, Justicia, Instrucción Pública y Cultos, Guerra, Fomento y Hacienda; todos ellos encomendados al Ministro de la Casa Imperial. Conforme al Estatuto, sería una ley la que determinaría su organización (esto último en sintonía con el talante liberal del emperador).

Haciendo un balance del número de Secretarías o Ministerios del gobierno de México en el siglo XIX (incluido el de la Intervención Francesa), por periodo o marco jurídico los podemos resumir así:



Esquema de elaboración propia. Fuente: IIJ de la UNAM y Orden Jurídico Nacional de la SEGOB

Al revisar noventa años del siglo antepasado, o si se quiere prácticamente todo el siglo XIX, contados desde la consumación de la Independencia en 1821, tenemos que las Secretarías o Ministerios que fueron comunes a todos los ejecutivos mexicanos (fueran presidentes o los dos emperadores), son:

- *Gobernación*, que aparece en 6 de 6 ocasiones, aunque con distintos nombres, como Gobierno, Interior, Relaciones Interiores o Gobernación.
- *Guerra*, que aparece en 6 de 6 ocasiones, con o sin el agregado de Marina.
- *Relaciones Exteriores*, que aparece en 6 de 6 ocasiones, incluida la denominación de Negocios Extranjeros, durante el Segundo Imperio.
- *Hacienda*, que aparece en 6 de 6 ocasiones, a veces con el agregado comercial y otras tantas con el de crédito público, como prevalece hoy en día.



Las cuatro dependencias comunes del Ejecutivo mexicano en el siglo XIX

1.3. El siglo XX y la etapa revolucionaria*

Ningún cambio significativo en la estructura jurídica del gobierno de México ocurrió en la primera década del siglo XX, salvo la refundación de la Universidad Nacional (hoy la UNAM), en 1910, misma que terminaría siendo retomada más adelante por los sucesivos gobiernos, hasta que logró su estatus de autonomía, en 1929. La estructura de gobierno porfirista se mantuvo mayormente sin cambios hasta la renuncia del caudillo, en 1911. Su sucesor, el presidente Francisco I. Madero (1911-1913), gobernó con la estructura jurídica porfirista prácticamente intacta. Lo mismo hizo Victoriano Huerta en su gobierno de facto (1913-1914) y los sucesivos gobiernos, nombrados por el constitucionalismo (encarnado en don Venustiano Carranza), o bien y en paralelo, por los de la Convención de Aguascalientes.

La etapa carrancista

Fue hasta 1916 con el triunfo carrancista cuando se dieron las condiciones para ordenar el gobierno de México, y de esa manera Carranza, que fungía como Primer Jefe del Ejército Constitucionalista (y encargado del Poder Ejecutivo), pudo ser formalmente electo presidente de México conforme a la Constitución de 1917, nuestra Carta Magna vigente, que recientemente cumplió 100 años.

La Constitución de 1917 en su artículo 14 transitorio suprimió las Secretarías de Justicia y la de Instrucción Pública (a la que se agregó después “y Bellas Artes”), sostenidas desde 1891.⁵

Poco después, el 14 de abril de 1917, el todavía Primer Jefe del Ejército Constitucionalista expidió la Ley de Secretarías de Estado. En esa Ley, se contempló la existencia de 6 Secretarías y 3 Departamentos. El Departamento surgió como una figura de control directo del presidente, y subsistiría hasta 2012, casi cien años después, con la formal desaparición de la figura en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Las dependencias contempladas por Don Venustiano Carranza para su gobierno, fueron las Secretarías de Estado, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Comunicaciones, Fomento, e Industria y Comercio. Los Departamentos fueron el Judicial, el Universitario y de Bellas Artes, y el de

* No abordo a presidentes de transición como Francisco León de la Barra (1911), o Pedro Lascuráin (45 minutos en 1913), ni a los presidentes de corta duración designados por los bandos revolucionarios. Me aboco a quienes efectivamente ejercieron el Ejecutivo por un tiempo igual o mayor a un año. Tampoco agrego a los presidentes del año más difícil del periodo: 1915.

Salubridad Pública. La innovación carrancista consistió en elevar la educación superior y la cultura al mayor rango administrativo, y el de ser el primer Ejecutivo que le dio patente jurídica a la salud. Por lo que hace a las Secretarías desaparecidas por la flamante Constitución, se redistribuyeron algunas de sus funciones: Justicia en el Departamento Judicial, e Instrucción Pública en el Departamento Universitario y de Bellas Artes.

Ya investido como presidente, Venustiano Carranza publicó el 31 de diciembre de 1917 la primera Ley de Secretarías de Estado del México contemporáneo⁶. La Ley no sólo señala cuáles son las Secretarías del gobierno carrancista, sino que dispuso las atribuciones de cada una. El presidente se valió conforme a la ley, de 7 Secretarías y 5 Departamentos para gobernar. Estos fueron las históricas Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, y de Guerra y Marina, a las que se sumaron las de Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, e Industria, Comercio y Trabajo. A ellas se añadieron los Departamentos Universitario y de Bellas Artes, Salubridad Pública, Aprovisionamientos Generales, Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, y Contraloría. De la Ley resalta que Carranza fue el primer presidente en dotar de rango gubernamental al sector agrario, lo mismo que al del trabajo.

Las reformas durante el gobierno de Álvaro Obregón

Ya en el gobierno del Gral. Álvaro Obregón, y según el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de octubre de 1921, fue creada la Secretaría de Educación Pública⁷, que absorbió en los hechos las facultades del Departamento Universitario y de Bellas Artes. De esa manera quedaron establecidas ahora 8 Secretarías y 4 Departamentos. Su primer titular fue el mítico José Vasconcelos, el Secretario de Educación Pública más famoso de todos.

Para 1923, de nuevo en el gobierno del Gral. Álvaro Obregón, se dispuso conforme a Decreto del Congreso publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de ese año, la creación de un nuevo Departamento de Estadística Nacional, también dependiente directamente del Ejecutivo Federal⁸. Con ello, se llevó la cuenta a 8 Secretarías y de nuevo a 5 Departamentos.

En 1928 hubo un cambio jurídico importante respecto al Distrito Federal (hoy nuestra Ciudad de México). Como antecedente a ese cambio tenemos la creación territorial en 1824

del Distrito Federal, de la mano con la primera Constitución Federal del país. Éste fue desde el inicio un territorio dependiente de los Poderes de la Unión.

Con ese antecedente, el 20 de agosto de 1928⁹ una reforma al artículo 73 fracción VI de la Constitución de 1917 dio al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para legislar en lo relativo al Distrito Federal, y al presidente de la república la titularidad de su gobierno (como una forma de dar por concluidas las diferencias políticas entre éste y los entonces gobernadores de la ciudad). Para el 31 de diciembre fue publicada la Ley Orgánica del Distrito y de los Territorios Federales, que reiteró que el gobierno del Distrito Federal estaría a cargo del presidente de la república (art. 21), por medio de un jefe de departamento (art. 23)¹⁰. De esa manera, la etapa pre-institucional en México cerró con 8 Secretarías y 6 Departamentos.

1.4. El siglo XX y la etapa institucional

Tampoco se dieron cambios jurídicos relevantes en la organización del gobierno de México durante buena parte del llamado *Maximato*, el periodo de gobierno que corre entre el asesinato de Álvaro Obregón en 1928 y 1936, cuando el poder real en México, sin ser ya el presidente formal, lo detentó el Gral. Plutarco Elías Calles. Pasarían cuatro años de *Maximato* sin cambios de fondo, hasta la llegada del presidente sustituto Abelardo L. Rodríguez, en 1932.

La era de Abelardo L. Rodríguez

Para 1932, siendo titular del Ejecutivo con carácter de sustituto el Gral. Abelardo L. Rodríguez, y conforme al Decreto del Congreso publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de ese año, se dispuso la creación de un Departamento del Trabajo, dependiente como ya era usual, de manera directa del Ejecutivo Federal. Con ello se reconocía la creciente importancia del factor laboral en el gobierno de México, como lo había hecho en un inicio el gobierno de Carranza. Al mismo tiempo la Secretaría de Industria Comercio y Trabajo se transformó en la Secretaría de la Economía Nacional, mientras que el Departamento de Estadística Nacional desapareció y fue degradado a ser una Dirección Nacional, adscrita a esta última Secretaría. La cuenta así, para 1933 quedó igual que antes, con 8 Secretarías y 5 Departamentos, dada la desaparición de uno de ellos y la creación de otro, más el mero cambio de nombre de una Secretaría.

El año de 1934 vio el inicio de una etapa más institucional —en oposición a la etapa de caudillos— en la labor del gobierno. Curiosamente lo hizo el mismo presidente sustituto, Abelardo L. Rodríguez, a quien prácticamente le quedaban ocho meses en el cargo. El 06 de abril de ese año, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal. La Ley definió de manera amplia el tipo de atribuciones de todas sus dependencias, en una época en que no estaba bien delimitada para efectos de Derecho Administrativo, la diferencia entre Secretarías y Departamentos, lo que no ocurriría sino hasta varios años después. La nueva Ley dispuso en su primer artículo, y para el despacho de los negocios del orden administrativo, la existencia de 8 Secretarías, lo que no varió en número respecto al marco jurídico anterior, como tampoco lo hizo la definición de las mismas, que fueron las Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, y Educación Pública. La Ley contempló 5 Departamentos, y ahí fue en donde se dieron cambios importantes. Por principio de cuentas, ya no se mencionó a la Contraloría como uno de ellos, con lo que se hizo un retroceso en materia de transparencia, que prevalecería hasta los años 80. Se comenzó también con la duplicidad de dependencias, al contemplar a un Departamento Agrario, sin importar la existencia de una Secretaría del ramo. De igual modo se conservaron los Departamentos de Salubridad Pública, el de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares, y el Departamento del Trabajo. La Ley de 1934, también fue trascendente en lo relativo al Distrito Federal (la actual Ciudad de México), al cual se le otorgó plenamente la categoría de dependencia del Ejecutivo Federal, y esto a nivel de Departamento, como lo era desde la Ley de 1928. Tres dependencias nuevas se incluyeron al servicio del presidente de México: la Procuraduría General de la República, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y los Gobiernos de los Territorios Federales (que para entonces eran las dos Baja California Norte, Baja California Sur y Quintana Roo). La Ley otorgó igual jerarquía a las Secretarías, los Departamentos y los Territorios (artículo 17).

De tal suerte que con 8 Secretarías, 5 Departamentos y tres Territorios se dio por concluida la etapa de racionalidad administrativa en el manejo del gobierno de México.

La etapa cardenista

En 1935, el Gral. y presidente Lázaro Cárdenas creó una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado¹¹. Mantuvo las mismas 8 Secretarías que en la ley anterior, de apenas un año de duración. Fueron las de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Guerra y Marina, Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, y Educación Pública. La Ley cardenista mantuvo los Departamentos del Trabajo, el Agrario, el de Salubridad Pública, y el Departamento del Distrito Federal, como en la ley anterior, pero desapareció el de Establecimientos Fabriles y Aprovisionamientos Militares. A cambio de eso creó tres más: el Departamento Forestal y de Caza y Pesca, el Departamento de Asuntos Indígenas y el Departamento de Educación Física. Dando un total de 7 Departamentos. La Ley ya no contempló a los Territorios y a las Procuradurías nacional y del Distrito Federal como dependencias, a pesar de depender las mismas del presidente de la república. También sostuvo la igualdad jerárquica entre Secretarías y Departamentos.

Para 1937, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1° de noviembre, se transformó a la Secretaría de Guerra y Marina en la Secretaría de la Defensa Nacional, como es conocida hoy en día¹². Ese mismo año, mediante Decreto publicado el 31 de diciembre, se elevó a 9 el número de Secretarías, con la creación de la Secretaría de la Asistencia Pública. También se elevó a 9 el número de Departamentos, con la creación de los de Prensa y Publicidad, y el de Ferrocarriles Nacionales de México.¹³

El 30 de diciembre de 1939, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Presidente Lázaro Cárdenas creó una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado¹⁴. En ella, se conservan las mismas 9 Secretarías que ya existían para 1937 (Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, y Asistencia Pública). En cuanto a los Departamentos, sostuvo respecto a la legislación de 1934, los del Trabajo, Agrario, Salubridad Pública, Asuntos Indígenas y Distrito Federal. Se desaparecieron los departamentos Forestal y de Caza y Pesca, y el de Educación Física. Y se creó un nuevo Departamento: el de la Marina Nacional, para subsanar el pendiente que había quedado al desaparecer a la Marina cuando se creó la Secretaría de la Defensa Nacional. Por otro lado, la Ley consideró la existencia de 6 Departamentos.

Manuel Ávila Camacho y la guerra

En plena Segunda Guerra Mundial, el Gral. y presidente Manuel Ávila Camacho modificó la Ley de 1939, para ajustarla al entorno al que se enfrentaba México (aún antes incluso de entrar a la Segunda Guerra Mundial). En 1940 y en 1943 se emitieron modificaciones a la ley cardenista de 1939. En el primer caso, el 31 de diciembre de 1940 mediante sendos Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación, para elevar a rango de Secretaría a los Departamentos de Marina Nacional y al de Trabajo, quedando en su lugar la Secretaría de Marina¹⁵ y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social¹⁶. Para 1943 en una acertada medida de economía administrativa, a través del Decreto publicado el 18 de octubre de ese año, fue fusionada la Secretaría de Asistencia Pública con el Departamento de Salubridad Pública, dando origen a la Secretaría de Salubridad y Asistencia¹⁷ (hoy Secretaría de Salud). El saldo para el final de la Guerra, era ya de 11 Secretarías (Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Marina, Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, y Trabajo y Previsión Social) y 3 Departamentos (el Agrario, el de Asuntos Indígenas, y el Departamento del Distrito Federal).

Miguel Alemán Valdés y el despegue industrial

El 21 de diciembre de 1946, el presidente Miguel Alemán sustituyó la anterior legislación con una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado¹⁸, en un contexto en que el país comenzaba su etapa de industrialización. Se crearon dos Secretarías más a las ya existentes, y se suprimió al Departamento de Asuntos Indígenas, de modo que quedaron sólo el Departamento Agrario y el del Distrito Federal. Las nuevas Secretarías creadas fueron la Secretaría de Recursos Hídricos (elevándose el tema del agua a rango de gabinete presidencial), y la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Por su parte la Secretaría de Economía Nacional recibió la nueva denominación de Secretaría de Economía. El saldo quedó entonces en 13 Secretarías y 2 Departamentos.

El 16 de abril de 1947 fue emitido un Decreto presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación¹⁹, a través del cual se dio vida al Departamento de la Industria Militar, en sustitución de la Dirección con ese mismo nombre que hasta esa fecha dependía de la

Secretaría de la Defensa Nacional. De esa manera, el sexenio terminó con 13 Secretarías y 3 Departamentos.

Adolfo López Mateos y la consolidación del modelo administrativo

El 23 de diciembre de 1958, el presidente Adolfo López Mateos dio vida a una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado²⁰. El presidente elevó a 15 las Secretarías de Estado, y dejó en 3 los Departamentos. Importantes cambios se dieron en el orden administrativo de las dependencias del Ejecutivo Federal. La ley contempló en su artículo 1°, que para el estudio, planeación y despacho de los negocios de los diversos ramos de la Administración, el Ejecutivo Federal tuviera las siguientes dependencias (Secretarías y Departamentos):

15 Secretarías

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría del Patrimonio Nacional
- Secretaría de Industria y Comercio
- Secretaría de Agricultura y Ganadería
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Obras Públicas
- Secretaría de Recursos Hídricos
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salubridad y Asistencia
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Presidencia

Y 3 Departamentos:

- Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización
- Departamento de Turismo
- Departamento del Distrito Federal

Conforme a la nueva Ley, se convirtió a la anterior Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional. La Secretaría de Agricultura y Fomento se convirtió en la de Agricultura y Ganadería. A su vez la Secretaría de Economía se transformó en Secretaría de Industria y Comercio. A la Secretaría de Obras le fue escindida la parte de Comunicaciones, y de esa forma quedaron como dos Secretarías en

lugar de una: la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y la Secretaría de Obras Públicas. Y finalmente fue creada la Secretaría de la Presidencia, para el auxilio directo de los asuntos del presidente de México.

En lo tocante a las dependencias del Ejecutivo Federal (en cuanto a número y definición), la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, quedó sin modificaciones hasta 1974. Un buen síntoma de la estabilidad administrativa que como regla general tuvo el gobierno de México durante los años 60.

Las dependencias de Luis Echeverría

El 31 de diciembre de 1974 fue modificada la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, para agregar como dependencias del Ejecutivo Federal a dos Secretarías más: la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Turismo, esta última innovadora, en cuanto a considerar por primera vez al turismo como actividad susceptible de elevarse a rango de gabinete presidencial. Fue así como el total de Secretarías llegó a 17, para quedar las de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Transportes, Obras Públicas, Recursos Hídricos, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Presidencia, Reforma Agraria, y Turismo. Estas dos últimas Secretarías ocasionaron a su vez la desaparición de dos Departamentos: el de Asuntos Agrarios y Colonización, y el de Turismo, quedando como único Departamento el del Distrito Federal.²¹

Con la reforma de 1974 se concluyó el modelo jurídico-administrativo nacido en 1917 e institucionalizado a partir de 1934. El saldo para el final del sexenio en 1976 sería de 17 Secretarías de Estado y 1 Departamento. Vendría en adelante un cambio fundamental en la forma de idear al cuerpo administrativo auxiliar del Poder Ejecutivo Federal.

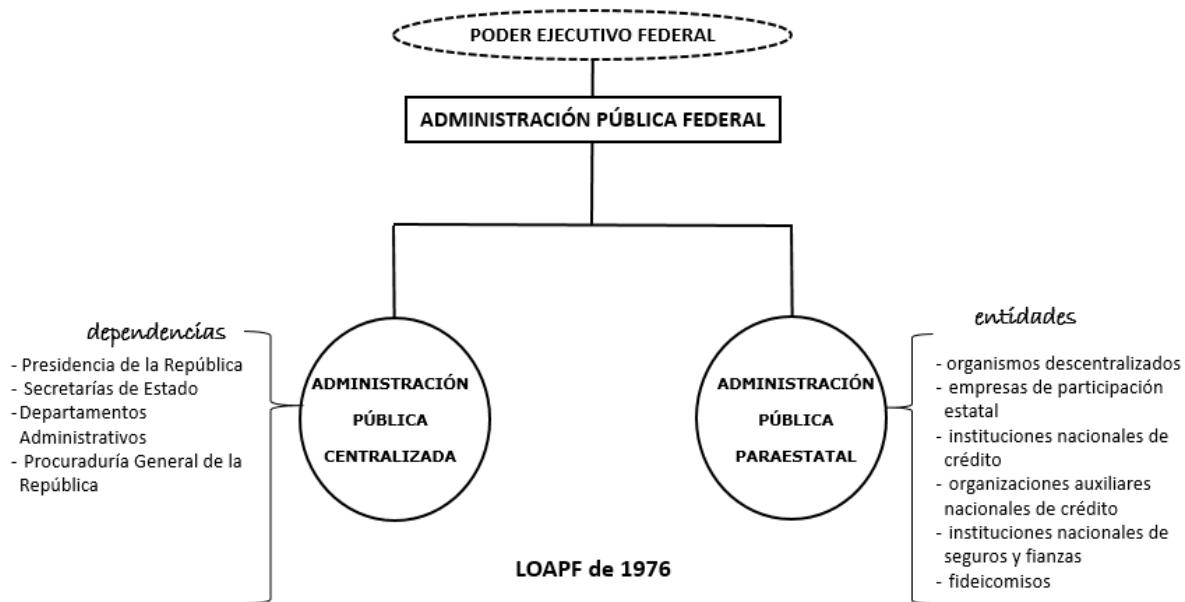
2. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

La transformación administrativa de José López Portillo

Tan pronto como inició su administración, el presidente López Portillo emprendió la más profunda transformación administrativa del Ejecutivo Federal en la historia del país, al dar

vida a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en adelante LOAPF), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976²², y que abrogó a la anterior ley, que databa de 1958. La Ley promulgada por el presidente López Portillo es nuestra legislación vigente en la materia, y recientemente cumplió 40 años de vida. Ninguna ley anterior en la materia había durado tanto en el siglo XX, ya no digamos en el XIX.

La nueva Ley no se limitó a mencionar cuáles eran las oficinas administrativas de apoyo al Ejecutivo Federal y el consecuente catálogo de atribuciones jurídicas y ámbitos de acción de cada una, sino que definió la existencia de una Administración Pública Federal (en adelante APF), y dividió a ésta en dos tipos: una Administración Pública Centralizada, y otra Administración Pública Paraestatal (o descentralizada). La nueva clasificación tuvo un impacto mayúsculo en el gobierno de México, ya que sentó las bases jurídicas para la multiplicación geométrica en la existencia de oficinas administrativas en auxilio del presidente de México. A partir de 1976, se reconoció que esos dos pilares a su vez aglutinaban a toda una gama de organizaciones de carácter público. Las resumo así, tal y como se señalaron en el art. 1º de la Ley de 1976.



La Administración Pública Federal en 1976 (esquema de elaboración propia)

Del esquema anterior se desprende que a partir de 1976 se aglutinó y dio reconocimiento jurídico pleno en la legislación (en oposición a los meros decretos presidenciales), a la

Administración Pública Federal y a sus componentes. Acorde con el modelo económico de la época (iniciado en 1970), se ideó un Estado en expansión para cubrir todos los ámbitos de la vida pública (e incluso privada) de los ciudadanos, y la composición del gobierno de México fue un reflejo de esa visión generalizada de política pública. A lo largo de los años, el esquema general sufriría transformaciones que no me detendré a analizar en este documento, por lo que en sintonía con el método de análisis que he venido manejando, me aboco enseguida únicamente a analizar a los componentes de la Administración Pública Centralizada, dejando el análisis de las entidades paraestatales (que también fueron aglutinadas en una legislación especial a partir de 1986), para más adelante.

Conforme al texto de 1976 de la para entonces nueva LOAPF, se consideró al inicio de la administración del presidente José López Portillo a las siguientes 16 Secretarías de Estado:

- | | |
|--|--|
| - Secretaría de Gobernación | - Secretaría de Comunicaciones y Transportes |
| - Secretaría de Relaciones Exteriores | - Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas |
| - Secretaría de la Defensa Nacional | - Secretaría de Educación Pública |
| - Secretaría de Marina | - Secretaría de Salubridad y Asistencia |
| - Secretaría de Hacienda y Crédito Público | - Secretaría del Trabajo y Previsión Social |
| - Secretaría de Programación y Presupuesto | - Secretaría de la Reforma Agraria |
| - Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial | - Secretaría de Turismo |
| - Secretaría de Comercio | |
| - Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos | |

Hubo varios cambios respecto a la Ley anterior, destacando la disminución en el número de Secretarías, de 17 a 16. Fue creada la Secretaría de Programación y Presupuesto, para dotarla de las facultades relativas a la planeación, programación y presupuestación de la Administración Pública Federal, que hasta ese momento correspondía a la Secretaría de Hacienda, quien conservó las atribuciones recaudadoras y las de gasto. A la Secretaría del Patrimonio se le agregaron las facultades de Fomento, que habían sido contempladas en anteriores legislaciones, así como las de Industria, que venían estando ligadas a la actividad comercial, quedando así la ahora Secretaría de Comercio. La Secretaría de Agricultura dejó de tener establecida en su denominación la materia de Ganadería, y por el contrario se fusionó

a ella a la anterior Secretaría de Recursos Hídricos, dando nacimiento a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos. Y por último, a la Secretaría de Obras Públicas se le sumaron los Asentamientos Humanos (como tema urbano), dando pie a la nueva Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

Por lo que hace a los Departamentos Administrativos, a los que la LOAPF les continúo reconociendo el mismo rango y jerarquía que a las Secretarías de Estado, se mantuvo al Departamento del Distrito Federal, y se dio nacimiento a uno nuevo, para iniciar el nuevo gobierno con dos en total, siendo el segundo el Departamento de Pesca.

Con 16 Secretarías de Estado y 2 Departamentos Administrativos se dio inicio al nuevo modelo administrativo (sin contar como ya dije a los centenares de organismos paraestatales que se venían creando geométricamente desde 1970, con la asunción del nuevo modelo económico estatista).

Para el último año de la administración, el Departamento de Pesca fue transformado en Secretaría de Pesca²³, concluyendo la administración López Portillo con 17 Secretarías y 1 Departamento: el consabido del Distrito Federal.

El corte de caja de Miguel De la Madrid

Al igual que varios de sus predecesores, el presidente De la Madrid inició su administración con reformas al marco legal sustantivo del gobierno de México, en este caso a la ley creada por su antecesor. En medio de un contexto de crisis económica, el nuevo presidente promovió varias modificaciones a la organización del gobierno, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982.²⁴ En su contenido sustancial se contemplaron para el sexenio 18 Secretarías de Estado y 1 Departamento. Como novedades estuvieron la creación de una Secretaría que respondió al reclamo por los excesos heredados del sexenio petrolero: la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como un intento hasta cierto punto novedoso por elevar a nivel secretarial el control sobre la actividad gubernamental y sobre los servidores públicos. Fue la primera vez desde la época de Venustiano Carranza (65 años antes), que se incluyó en el diseño gubernamental un tema tan importante.

Otra novedad fue la creación de una Secretaría específica para el patrimonio del Estado, en su doble vertiente de actividades estratégicas del Estado, en este caso el de la generación de energía, así como para aglutinar jurídicamente a las industrias públicas que se habían

acumulado por centenares. Esta nueva dependencia fue la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Por otro lado, la Secretaría encargada del área comercial de nueva cuenta retomó la función del fomento a la industria, como se había ideado desde el siglo XIX, de manera que la dependencia fue denominada ahora como Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Las obras públicas ya no fueron consideradas en adelante como una dependencia especial, sino que sus funciones fueron absorbidas por otras secretarías, incluidas las de nueva creación, mientras que los asentamientos humanos fueron ahora vistos desde la óptica del desarrollo de las ciudades, a todo lo cual se le agregó el para entonces novedoso tema del cuidado del medio ambiente, desapareciendo la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y dando nacimiento a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

El 21 de enero de 1985, según reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación²⁵, se le cambió el nombre a la Secretaría de Salubridad y Asistencia. Se entendió que el término Salubridad era impreciso e insuficiente para abarcar la parte correctiva de la salud humana, y la Asistencia fue eliminada, conforme al hecho de que ya otras dependencias y organismos del gobierno de México asistían a los ciudadanos de muy diversas formas. Fue así que se dio nacimiento a partir de esa fecha a la Secretaría de Salud.

Ante el enorme tamaño acumulado por la APF para 1986, se pensó en reorganizarla, conforme a un nuevo diseño administrativo y jurídico. Estaba claro que la inmensa cantidad de organismos públicos no eran Secretarías, sino otros que o bien dependían de ellas, no lo estaban pero formaban también parte de la APF, o incluso eran auxiliares del Ejecutivo Federal. Así fue como el 14 de mayo de ese año se efectuaron dos cambios significativos. Por un lado se instrumentaron cambios a la LOAPF, a efecto de reconocer la separación especializada de la APF entre las dependencias (tradicionalmente las Secretarías de Estado), y un nuevo eje aglutinador de organismos públicos distintos a éstas, llamados entidades paraestatales. A la reforma a la LOAPF, publicada en el Diario Oficial de la Federación,²⁶ siguió otra en esa misma fecha, para dar una base jurídica a tales unidades auxiliares de la APF: la Ley Federal de las Entidades Paraestatales²⁷ (en adelante LFEP), a las que me referiré al hablar de la actualidad. Por ahora resalto que el crecimiento geométrico del gobierno de México a partir de 1970, requirió de una ley especializada para dar cabida a una ingente cantidad de organismos públicos que no cabían ya en la división tradicional del gobierno en

Secretarías, y eso que aún faltaban años para que surgieran los organismos autónomos, mismos que a la fecha siguen sin estar regulados uniformemente.

El giro administrativo de Carlos Salinas de Gortari

Los cambios legislativos más importantes del gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, se hicieron en la segunda mitad de su administración, en cuanto volvió a contar con la mayoría legislativa de la que careció al inicio de su gestión, en 1988. De tal suerte, que los cambios más importantes en la organización de la APF sucedieron hasta 1992, ya entrado el cuarto año de gobierno. El 21 de febrero de 1992, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación²⁸ reformas a la LOAPF que constituyeron el cambio administrativo más importante del sexenio. A la par con la política de desmantelamiento del sector público iniciado por el presidente Salinas, consistente en la venta y/o liquidación de centenares de empresas y de organismos públicos, el gobierno de México sufrió una modificación en su estructura.

A partir de esa fecha de 1992, se decidió la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para transferir sus funciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y quedar entonces el gobierno de México con 17 Secretarías de Estado y 1 Departamento Administrativo: el Departamento del Distrito Federal.

Para el 25 de mayo de 1992, se puso en práctica una de las mayores innovaciones administrativas del gobierno de México en el siglo XX. Ese día, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación se dio vida a la Secretaría de Desarrollo Social. Una dependencia encargada de combatir —en teoría— la pobreza del país, desde el ámbito federal. La creación de la nueva Secretaría de Estado vino aparejada en el mismo decreto con la desaparición de la hasta entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, cuyas funciones urbanísticas absorbió. De esa manera el cuarto año del sexenio cerró con 17 Secretarías de Estado y 1 Departamento Administrativo, con los que terminaría esa administración.

Ernesto Zedillo y la acentuación de la reforma administrativa

El nuevo gobierno de México asumió el poder en un año convulsionado por la inestabilidad política y financiera. En tal contexto de incertidumbre, el presidente Ernesto Zedillo promovió a los pocos días de iniciado su gobierno, reformas a la LOAPF. Fueron varios los cambios

promovidos por la nueva administración, y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994²⁹, justo en lo peor de la turbulencia financiera, y con el primer cambio del gabinete efectuado para esa fecha, con la salida del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Jaime José Serra Puche, quien sólo duró 28 días en el cargo*.

En el nuevo esquema, desapareció la Secretaría de Pesca, y en su lugar nació una nueva dependencia, denominada Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, en lo que fue el rescate del tema ecológico que había desaparecido apenas dos años antes.

Otro cambio importante fue el de la denominación de la dependencia energética, en sintonía con la política de adelgazamiento del Estado, por lo que al haberse concretado la venta de la gran mayoría de empresas públicas, y haberse privatizado algunas otras áreas hasta entonces estratégicas (como la minería y la banca), se optó por eliminar la denominación de “minas e industria paraestatal” y la dependencia se llama desde entonces Secretaría de Energía.

Otro cambio fue el del sector agropecuario. La dependencia dejó de llamarse Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos, para transformarse en Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

De ese modo, la nueva administración inició con 17 Secretarías de Estado y el conocido Departamento Administrativo.

El 15 de mayo de 1996 se puso en marcha una reforma trascendente en el orden administrativo, mediante una reforma a la LOAPF, que sumó a la Administración Pública Centralizada hasta entonces compuesta sólo por Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, la existencia de una Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Tal dependencia nació de la hasta entonces Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. La nueva dependencia fue concebida para gozar de una jerarquía similar a las Secretarías de Estado y al Departamento Administrativo existente.³⁰

El 4 de diciembre de 1997 se dio otro cambio trascendente en la historia y el desarrollo jurídico de la APF, cuando el Distrito Federal dejó de ser un Departamento Administrativo del Ejecutivo Federal, para reconocer su nueva calidad de autoridad local que ya no dependería directamente del presidente de la república, sino que su titular sería un Jefe de Gobierno de elección popular, en lugar del anterior regente. Tal reforma se promovió en sintonía con la profunda reforma política de 1996, que entre sus temas de mayor relevancia tocó el de la

* Los malquerientes de Jaime Serra Puche lo bautizaron entonces como “el CETE”, dado que duró 28 días.

naturaleza jurídica del Distrito Federal. En los hechos con la reforma de 1997, publicada un día antes de que tomara posesión el primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas, se dio fin a la época de los Departamentos Administrativos, que ya no volverían a existir en los hechos. Con esa reforma concluyó la administración del presidente Zedillo, con 17 Secretarías de Estado y 1 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

El gobierno de la alternancia: Vicente Fox

En un gesto muy rescatable del presidente Ernesto Zedillo, un día antes de dejar el poder, el 30 de noviembre de 2000, y como parte de la tercera transición de gobierno que encabezó junto con el presidente electo Vicente Fox, publicó reformas a la LOAPF para adecuar el marco legal a las necesidades y al esquema de gobierno concebido por el presidente entrante.³¹

La nueva administración fue concebida para funcionar con 18 Secretarías de Estado y 1 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Fueron las siguientes dependencias:

- 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 Contraloría y Desarrollo Administrativo
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

La innovación del presidente Fox fue la creación de una Secretaría de Seguridad Pública. Otra modificación fue la supresión de la actividad pesquera de la Secretaría de Medio Ambiente, que pasó a llamarse Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mientras que la hasta entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural se transformó en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

El 10 de abril de 2003, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, fue transformada la hasta entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, para ser denominada a partir de entonces como Secretaría de la Función Pública.³²

Felipe Calderón y el fin de los Departamentos Administrativos

Ninguna modificación promovió durante su gobierno el presidente Felipe Calderón a las denominaciones de las Secretarías de Estado que heredó de su antecesor. Tampoco creó ninguna Secretaría de Estado nueva, y sostuvo a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, de modo tal que se conservó el esquema de 18 Secretarías de Estado y 1 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. El único cambio importante en lo relativo a la organización de la APF, fue la desaparición en definitiva de la figura jurídica del Departamento Administrativo, que databa de la época del presidente Venustiano Carranza. En los hechos, el único Departamento Administrativo durante los últimos cinco sexenios había sido el Departamento del Distrito Federal, desaparecido en 1997, por lo que estando en desuso la figura, al ser propia de los tiempos de una centralización administrativa en declive, se optó por desaparecerla. Fue así como mediante reforma a la LOAPF publicada en el Diario Oficial de la Federación el 09 de abril de 2012³³, se dio fin a la era de los Departamentos Administrativos, para sostener como parte de la Administración Pública Centralizada únicamente a las Secretarías de Estado y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Enrique Peña Nieto y la expansión de la Administración Pública Federal

Fue hasta 2013 que el actual presidente modificó sustancialmente la LOAPF. Lo hizo mediante una reforma publicada el 02 de enero de ese año, mediante la cual dio vida jurídica y administrativa a la Oficina de la Presidencia de la República, a la cual integró formalmente a la Administración Pública Centralizada, pero sin la calidad de dependencia, sino como un área de apoyo directo.

Acorde con el diseño institucional concebido por el presidente, decidió sustentar su gobierno en dos pilares —las Secretarías de Hacienda y la de Gobernación—, decidió dotar a esta última en la ley de un carácter de *primus inter pares*, para convertirla además en la coordinadora de todo el gabinete presidencial, y en sintonía con lo anterior, decidió desaparecer a la Secretaría de Seguridad Pública, para que sus funciones fueran asumidas por

el mismo Secretario encargado de la gobernabilidad interior, la migración, los asuntos religiosos, entre otras muchas atribuciones y responsabilidades.

Otros cambio importante fue la desaparición programada de la Secretaría de la Función Pública, en cuanto entrara en funcionamiento un nuevo órgano que la sustituyera en materia de corrupción. La reforma de ese inicio de sexenio la eliminó incluso de la LOAPF.

Finalmente, se desapareció por fin a la Secretaría de la Reforma Agraria, para ser sustituida por una nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, misma que habría de absorber las labores que en materia urbana venía ejerciendo la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, una dependencia a la que me referiré al final.

Conforme al esquema anterior, la APF Centralizada quedó integrada formalmente por 16 Secretarías de Estado, 1 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y 1 Oficina de la Presidencia de la República³⁴, que es como inició el actual gobierno.

Una reforma trascendental a la LOAPF se dio de la mano con la serie de reformas estructurales que durante 2013, 2014 e inicios de 2015, fueron impulsadas por varios partidos políticos, en acuerdo con el Ejecutivo Federal. Muchas de esas reformas habían sido propuestas por el Ejecutivo desde 2000, pero no lograron salir adelante por cálculo político de la entonces oposición, hoy al frente del gobierno de México. Se trató de las reformas energética, de telecomunicaciones, educativa, laboral, financiera, hacendaria, en materia de competencia económica, penal, de amparo, político-electoral, y de transparencia. No me detendré aquí a analizarlas. Sólo es preciso recordar que tales reformas dieron origen a distintos organismos reguladores, algunos de los cuales incidieron en la forma de organización administrativa del gobierno de México. De esa manera, el 11 de agosto de 2014, mediante reforma al artículo 2º de la LOAPF, publicada en el Diario Oficial de la Federación³⁵, se modificó la composición de la Administración Pública Centralizada, para agregarle ahora a los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, que a partir de esa fecha se convirtieron en una dependencia más del Ejecutivo Federal, junto con las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica, que ya lo venía siendo desde 1996, en tiempos del presidente Zedillo. Vale la pena revisar el texto modificado del artículo de referencia de la LOAPF:

“Artículo 2o.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Consejería Jurídica, y
- III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución.”

¿Y cuáles son esos órganos reguladores a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo de la Constitución? Conforme a este último precepto, son:

- La Comisión Nacional de Hidrocarburos
- La Comisión Reguladora de Energía

Para 2014, el actual presidente contaba con 16 Secretarías de Estado, 1 Consejería Jurídica y 2 Órganos Reguladores en Materia Energética, dando un total de 19 dependencias, que sumadas a la Oficina de la Presidencia de la República dio como total 20 órganos de la Administración Pública Centralizada.

El 17 de diciembre de 2015³⁶, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, fue nuevamente reformada la LOAPF para dar nacimiento a una nueva Secretaría de Estado, la Secretaría de Cultura. Ésta asumiría las funciones del hasta entonces Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), más otras más que se le atribuyeron a partir de su creación y que antes correspondían a otras Secretarías, marcadamente la de Educación Pública y la de Gobernación. Con la innovación, los órganos de la Administración Pública Centralizada ascendieron a 21.

La última reforma —incomprensible— a la APF respecto a su composición, se dio mediante un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016³⁷, por el cual fue revivida la Secretaría de la Función Pública, misma que ya había sido desaparecida con el decreto del 02 de enero de 2013. Lo incomprensible de la reforma deriva de que el artículo transitorio SEGUNDO de este último decreto claramente disponía que la Secretaría de la Función Pública si bien desaparecía, lo haría hasta que entrara en funcionamiento el órgano constitucional autónomo que se proponía crear con tal reforma, y que mientras eso no sucediera, la Secretaría seguiría funcionando. En los hechos, nunca dejó de funcionar, si bien estuvo acéfala durante casi los primeros dos años de la actual

administración. Si nunca iba a dejar de funcionar, e incluso con posterioridad le fueron nombrados titulares, la última de las cuales a la fecha despacha ahí, resultó un error de técnica legislativa haberla eliminado del artículo 26 de la LOAPF en 2013, y para subsanar ese error se le tuvo que volver a “crear” en la ley a partir de 2016.

Para 2016, el Ejecutivo Federal actual había superado ya a todos sus antecesores en cuanto al número de componentes de la Administración Pública Federal Centralizada, al contar formalmente con 18 Secretarías de Estado, una Consejería Jurídica, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía; todas éstas dependencias, más una Oficina de la Presidencia de la República. Con ello, el presidente Enrique Peña Nieto rompió todas las marcas de tamaño de la Administración que aún encabeza a esta fecha: 22 órganos de la Administración Pública Centralizada. Y eso sin contar a los órganos desconcentrados de ésta, ni a la Administración Pública Paraestatal, a la que me referiré un poco más adelante.

Haciendo un recuento desde 1917 y hasta 2017, es decir en estos 100 años del orden constitucional vigente, tenemos que así se ha comportado la composición de la Administración Pública Centralizada por cada presidente de México a la conclusión de sus gobiernos:

PRESIDENTE	Secretarías de Estado	Departamentos Administrativos	Consejería Jurídica	Oficina de la Presidencia	Órganos Reguladores
Venustiano Carranza	7	5	—	—	—
Adolfo de la Huerta	7	5	—	—	—
Álvaro Obregón	8	5	—	—	—
Plutarco Elías Calles	8	5	—	—	—
Emilio Portes Gil	8	6	—	—	—
Pascual Ortiz Rubio	8	6	—	—	—
Abelardo L. Rodríguez	8	5	—	—	—
Lázaro Cárdenas	9	6	—	—	—
Manuel Ávila Camacho	11	3	—	—	—
Miguel Alemán Valdés	13	3	—	—	—
Adolfo Ruiz Cortines	13	3	—	—	—
Adolfo López Mateos	15	3	—	—	—
Gustavo Díaz Ordaz	15	3	—	—	—
Luis Echeverría	17	1	—	—	—
José López Portillo	17	1	—	—	—
Miguel De la Madrid	18	1	—	—	—
Carlos Salinas	17	1	—	—	—
Ernesto Zedillo	17	—	1	—	—
Vicente Fox	18	—	1	—	—
Felipe Calderón	18	—	1	—	—
Enrique Peña Nieto*	18	—	1	1	2

Cuadro de elaboración propia, conforme a la composición de la APF (1917-2017).

* Con corte a abril de 2017.

Está claro que en la Administración Pública Centralizada, los conceptos de dependencias, oficinas auxiliares, y órganos reguladores, fueron todos creados en los últimos 40 años. De modo tal que me daré una licencia semántica para considerarlas a todas desde 1917 y hasta la fecha, con un título sugerente: *oficinas del presidente de México*. Considerándolas así y sumándolas todas por cada presidente desde entonces y hasta ahora, tenemos que así han crecido tales *oficinas del presidente de México*^{*}:

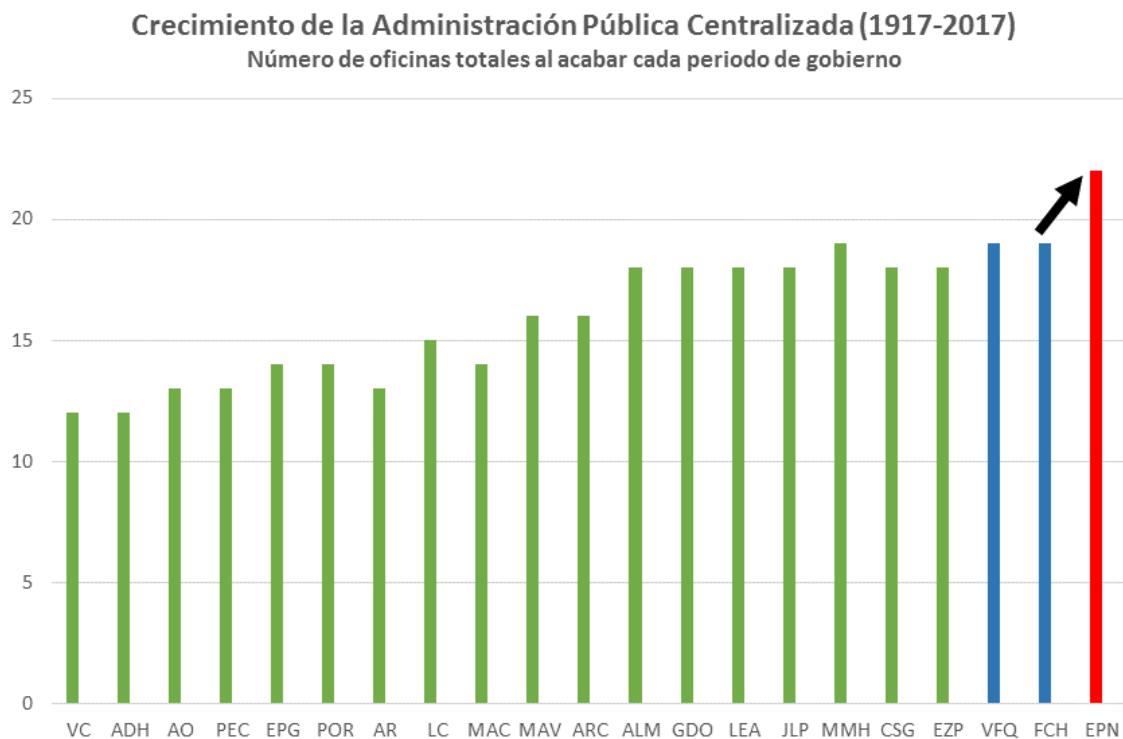


Tabla de elaboración propia / Fuente: Modificaciones al marco jurídico administrativo del Gobierno Federal en México. / Los datos de EPN son hasta abril de 2017 / ©Armando Rodríguez Cervantes

VC = Venustiano Carranza
 ADH = Adolfo De la Huerta
 AO = Álvaro Obregón
 PEC = Plutarco Elías Calles
 EPG = Emilio Portes Gil
 POR = Pascual Ortiz Rubio
 AR = Abelardo L. Rodríguez
 LC = Lázaro Cárdenas

MAC = Manuel Ávila Camacho
 MAV = Miguel Alemán Valdés
 ARC = Adolfo Ruiz Cortines
 ALM = Adolfo López Mateos
 GDO = Gustavo Díaz Ordaz
 LEA = Luis Echeverría Álvarez
 JLP = José López Portillo

MMH = Miguel De la Madrid
 CSG = Carlos Salinas de Gortari
 EZP = Ernesto Zedillo
 Ponce de León
 VFQ = Vicente Fox Quesada
 FCH = Felipe Calderón Hinojosa
 EPN = Enrique Peña Nieto

* El concepto *oficinas del presidente de México* no incluye desde luego a los órganos desconcentrados de la APF ni a las entidades paraestatales. Mucho menos a los organismos constitucionales autónomos del Estado, en muchos de los cuales hoy en día y como nunca, el presidente de México es factor decisivo en la conformación de sus órganos de gobierno, lo que paradójicamente juega en contra de la autonomía de que están investidos.

3. Los otros organismos e instituciones del gobierno de México

El gobierno de México es desde luego mucho más vasto que las oficinas que integran a la Administración Pública Federal Centralizada. Existen miles de oficinas que también son gobierno, pero lo hacen de una manera jurídica distinta. No todo en la APF son dependencias ni órganos auxiliares. Cual ave que abriera sus alas —o pulpo que desplegara sus tentáculos—, el gobierno de México por lo que hace al ámbito del presidente de la república, cuenta con dos estructuras adicionales no centralizadas, estas son:

- Los órganos desconcentrados
- Las entidades paraestatales.

Los *órganos desconcentrados*, estos son los miles de institutos, unidades administrativas, direcciones generales y todo el desplegado jerárquico de oficinas y sub oficinas directamente subordinadas a las dependencias (particularmente a las Secretarías de Estado), que dependen de ellas; que conforman a aquellas, y sin las cuales las dependencias no podrían funcionar. No gozan de autonomía ni de personalidad jurídica propia: sólo ejecutan lo que les ordena el titular de la dependencia u oficina auxiliar.

Las *entidades paraestatales*, como hemos dicho, conforman la Administración Pública Paraestatal (o descentralizada), en términos de la LOAPF. Son las decenas de organismos públicos que están vinculados o coordinados con las dependencias, pero que gozan de autonomía técnica y de gestión, así como de personalidad jurídica propia. Me refiero a ellas de nuevo un poco más adelante.

Por último, existe otro tipo de organismos, que escapan de la esfera de competencia del Ejecutivo Federal: son los organismos constitucionales autónomos. Se trata de instituciones, cuyo origen pudo ser de dos tipos, ya fuera como funciones administrativas que anteriormente desempeñaba el presidente de México y que fueron elevadas a un rango jurídico superior, o bien que desde su inicio fueron creadas con ese rango mayor. Estas oficinas no dependen de ninguno de los llamados Poderes de la Unión, sino que son organismos de Estado, dotados de

autonomía absoluta, reconocida en la Constitución. Estos son a la fecha 13, y son los siguientes:

1. Instituto Nacional Electoral
2. Banco de México
3. Comisión Federal de Competencia Económica
4. Comisión Nacional de los Derechos Humanos
5. Instituto Federal de Telecomunicaciones
6. Instituto Nacional de Estadística y Geografía
7. Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
8. Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
9. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
10. Fiscalía General de la Federación
11. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
12. Tribunales Agrarios
13. Universidad Nacional Autónoma de México y demás instituciones de educación superior revestidas de autonomía.

4. Las entidades paraestatales

Las entidades paraestatales también forman parte de la APF, y entre ellas existen categorías. La más importante diferenciación jurídica deriva de la llamada *sectorización*. Esto es, que conforme a la LFEP, están agrupadas en sectores, dependiendo del tipo de actividad que desempeñan (gobernación, desarrollo social, económico, defensa nacional, etc.), y estos sectores están encabezados por las Secretarías de Estado que corresponden a ese ramo. A manera de ejemplo, tenemos que la Secretaría de Desarrollo Social encabeza el Sector Desarrollo Social, y una entidad paraestatal como es la empresa LICONSA, S.A. de C.V. (encargada del abasto de leche a precios populares), está sectorizada a esa Secretaría.

Pues bien, hay entidades que por mandato de la Ley no están subordinadas sectorialmente a nadie, sino que o son ellas mismas cabezas de sector, sin ser dependencias, o bien la Ley dispone que no están sectorizadas y ya. Eso las coloca en una suerte de limbo jurídico, en lo que a mi parecer es un error de diseño administrativo, dado que en aras de una supuesta autonomía técnica y de gestión, se debilitan sus mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y efectividad en el desempeño.

Hay otras entidades paraestatales a las que no les resulta aplicable la LFEP ¿Por qué? Porque así lo dice la Ley, sin más.

Ya sea que no estén sectorizadas, que se les equipare a dependencias sin serlo y encabecen sectores, o bien no les aplique la LFEP, son las siguientes entidades paraestatales:

- A. No le resulta aplicable la LFEP, pero sí está sectorizada:
 - 1. Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM), sectorizada a la Secretaría de la Defensa Nacional.
- B. No les resulta aplicable la LFEP y además no están tampoco sectorizados a ninguna Secretaría de Estado:
 - 2. Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
 - 3. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)
 - 4. Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT)
 - 5. Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES)
 - 6. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)
- C. Sólo en lo que sus propias normas no regulen, les será aplicada la LFEP:
 - 7. El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero.
- D. Otras entidades que no se consideran organismos sectorizados
 - 8. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas
 - 9. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
 - 10. Notimex, Agencia de Noticias del Estado Mexicano
 - 11. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente
 - 12. Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción
 - 13. Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano

En la misma situación se encuentra la Procuraduría General de la República (PGR), en proceso de ser transformada en Fiscalía General de la República, la cual es cabeza de sector, a pesar de no ser dependencia. Su Ley Orgánica sólo la ubica en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal.

Más allá de si están sectorizadas o no, y de si les aplica la LFEP o no *¿Cuáles son las entidades paraestatales hoy en día?*

La Ley General de las Entidades Paraestatales dispone en su artículo 12 que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá publicar anualmente en el Diario Oficial de la Federación las entidades que forman parte de la APF. Esto lo hace tal dependencia por mandato de su Reglamento Interno, y a través de un órgano desconcentrado suyo, que tiene la calidad de Unidad Administrativa: la Procuraduría Fiscal de la Federación.

Conforme al último listado de la Procuraduría Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 2016, tenemos que existen a esta fecha un total de 205 entidades paraestatales*, compuestas por 201 en funcionamiento, y 4 en proceso de desincorporación o extinción. Esta cantidad contrasta notablemente con las existentes hasta 1982, que eran ocho veces más. Antes de mencionarlas, es importante resaltar que el listado exhibe tres características que evidencian el desorden administrativo del gobierno de México:

- 1) Por un lado, la existencia de paraestatales que no se justifica que lo sean. Esto es, que se trata de asociaciones privadas de todo tipo a las que para entregarles presupuesto público se les dotó de una naturaleza jurídica de ente público pero sus fines son de dudoso interés público, sino más bien privado. Estas las resalto en el listado con color morado. 
- 2) Existen entidades que tendrían que ser desincorporadas del ámbito público para ser transferidas a la iniciativa privada. Dado que no se justifica que sean administradas por el Estado y reciban o bien administren recursos públicos. Incluyo a aquellas en proceso de desincorporación. Estas las resalto en el listado con color verde. 
- 3) Existen entidades que perfectamente podrían desaparecer, dada la evidente duplicidad de funciones respecto de lo que hacen diversas dependencias de la APF (como Secretarías de Estado o sus órganos desconcentrados), o incluso con otras entidades paraestatales. Existen también otras que debieran desaparecer porque ya no está justificada su utilidad pública federal, al haber sido creadas para otro tiempo o contexto histórico o económico, o incluso, porque son funciones perfectamente podrían asumirse por las entidades federativas o por la sociedad. Estas las resalto en el listado con color amarillo. 

* La lista completa de entidades paraestatales vigente a 2017, se puede consultar en el siguiente vínculo, que conduce a su publicación original en el Diario Oficial de la Federación, del 15 de agosto de 2016. La fuente original fue consultada el 12/IV/2017: <http://bit.ly/2aUgnrh>.

**“RELACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES DE
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

A. ENTIDADES PARAESTATALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

I. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

1. Archivo General de la Nación
2. Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
3. Talleres Gráficos de México

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL

4. Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

5. Casa de Moneda de México
6. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
7. Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero
8. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
9. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
10. Lotería Nacional para la Asistencia Pública
11. Pronósticos para la Asistencia Pública
12. Servicio de Administración y Enajenación de Bienes

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

13. Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad
14. Instituto Mexicano de la Juventud
15. Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

16. Comisión Nacional Forestal
17. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático

SECRETARÍA DE ENERGÍA

18. Centro Nacional de Control de Energía
19. Centro Nacional de Control del Gas Natural
20. Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

21. Centro Nacional de Metrología
22. Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial
23. Procuraduría Federal del Consumidor
24. Servicio Geológico Mexicano

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

25. Comisión Nacional de las Zonas Áridas
26. Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar
27. Instituto Nacional de Pesca
28. Productora Nacional de Biológicos Veterinarios

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

- 29. Aeropuertos y Servicios Auxiliares
- 30. Agencia Espacial Mexicana
- 31. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
- 32. Organismo Promotor de Inversiones en Telecomunicaciones
- 33. Servicio Postal Mexicano
- 34. Telecomunicaciones de México

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

- 35. Centro de Enseñanza Técnica Industrial
- 36. Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional
- 37. Colegio de Bachilleres
- 38. Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica
- 39. Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional
- 40. Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
- 41. Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos
- 42. Consejo Nacional de Fomento Educativo
- 43. Fondo de Cultura Económica
- 44. Instituto Mexicano de Cinematografía
- 45. Instituto Mexicano de la Radio
- 46. Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa
- 47. Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
- 48. Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional

SECRETARÍA DE SALUD

- 49. Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas
- 50. Hospital General de México “Dr. Eduardo Liceaga”
- 51. Hospital General “Dr. Manuel Gea González”
- 52. Hospital Juárez de México
- 53. Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria “Bicentenario 2010”
- 54. Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca
- 55. Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán
- 56. Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca
- 57. Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío
- 58. Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

- 59. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos
- 60. Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

- 61. Comisión Nacional de Vivienda

- 62. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra^{*1}

63. Procuraduría Agraria

SECRETARÍA DE CULTURA**

- 64. Instituto Nacional de Lenguas Indígenas

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO SECTORIZADOS

65. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas

66. Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

67. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

68. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

69. Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

70. Instituto Mexicano del Seguro Social

71. Instituto Nacional de las Mujeres

72. Notimex, Agencia de Noticias del Estado Mexicano

73. Procuraduría de la Defensa del Contribuyente

74. Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción

- 75. Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano

SUBTOTAL: 75

ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS CONSIDERADOS

INSTITUTOS NACIONALES DE SALUD

SECRETARÍA DE SALUD

76. Hospital Infantil de México Federico Gómez

77. Instituto Nacional de Cancerología

78. Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez

79. Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán

* La otrora Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), de la que fui Director de Operación y Director de Asuntos Jurídicos en el sexenio del presidente Felipe Calderón, fue transformada en la actual Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16/XII/2016 (visible aquí: <http://bit.ly/2gSezqJ>). A pesar de ello, y entonces como ahora, sigo sosteniendo que no se justifica ya la existencia como organismo público de ninguna de las dos. La CORETT cumplió su ciclo histórico con la reforma al artículo 27 constitucional de 1992, que permite desincorporar suelo de origen social por métodos distintos a la expropiación, y faculta a las entidades federativas para regularizarlo, y a los ejidatarios que cuenten con dominio pleno de su tierra, para enajenarla. Tampoco es justificable la existencia del INSUS, lo mismo que de la SEDATU. Esta última como ya dije antes, nacida de la fusión de la extinta Secretaría de la Reforma Agraria con la otrora Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, de SEDESOL. El Desarrollo Urbano es atribución de las entidades federativas, y el llamado “atlas de riesgo” que antes administraba la SEDESOL, y hoy la SEDATU, rarísima vez es observado por las entidades federativas y los municipios. Ya no digamos en la Ciudad de México, que desde 2000 es un santuario para los desarrolladores.

** Mediante Acuerdo presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02/II/2017 (visible aquí: <http://bit.ly/2k3RVvA>), fueron agrupadas otras entidades paraestatales para ser en adelante coordinadas sectorialmente por la Secretaría de Cultura.

80. Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas
81. Instituto Nacional de Geriatría
82. Instituto Nacional de Medicina Genómica
83. Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez
84. Instituto Nacional de Pediatría
85. Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes
86. Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz
87. Instituto Nacional de Rehabilitación Luis Guillermo Ibarra Ibarra
88. Instituto Nacional de Salud Pública

SUBTOTAL: 13

**ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS CONSIDERADOS
CENTROS PÚBLICOS DE INVESTIGACIÓN**

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

- 89. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua

SECRETARÍA DE ENERGÍA

- 90. Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias
- 91. Instituto Mexicano del Petróleo

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

- 92. Colegio de Postgraduados
- 93. Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias

PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

- 94. Instituto Nacional de Ciencias Penales

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

- 95. Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial
- 96. Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Baja California
- 97. Centro de Investigación en Química Aplicada
- 98. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
- 99. El Colegio de la Frontera Sur
- 100. Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”
- 101. Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica

SUBTOTAL: 13

II. EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

102. Diconsa, S.A. de C.V.
103. Liconsa, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

- 104. Exportadora de Sal, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

- 105. Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

- 106. Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.
- 107. Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.
- 108. Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.
- 109. Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.
- 110. Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V.
- 111. Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
- 112. Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.
- 113. Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.
- 114. Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.
- 115. Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.
- 116. Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.
- 117. Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.
- 118. Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.
- 119. Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.
- 120. Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.
- 121. Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.
- 122. Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.

- 123. Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.

- 124. Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.

- 125. Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

- 126. Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.
- 127. Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.
- 128. Educal, S.A. de C.V.
- 129. Estudios Churubusco Azteca, S.A.
- 130. Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
- 131. Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DE SALUD

- 132. Centros de Integración Juvenil, A.C.
- 133. Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.

SECRETARÍA DE TURISMO

- 134. Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.

- 135. FONATUR Constructora, S.A. de C.V.
- 136. FONATUR Operadora Portuaria, S.A. de C.V.
- 137. FONATUR Mantenimiento Turístico, S.A. de C.V.
- 138. FONATUR Prestadora de Servicios, S.A. de C.V.

SUBTOTAL: 37

**EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA CONSIDERADAS
INSTITUCIONES DE BANCA DE DESARROLLO**

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

- 139. Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.
- 140. Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
- 141. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
- 142. Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
- 143. Nacional Financiera, S.N.C.
- 144. Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.

SUBTOTAL: 6

**EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA CONSIDERADAS
INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS**

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

- 145. Agroasemex, S.A.
- 146. Seguros de Crédito a la Vivienda SHF, S.A. de C.V.

SUBTOTAL: 2

**EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA CONSIDERADAS
CENTROS PÚBLICOS DE INVESTIGACIÓN**

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

- 147. Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C.
- 148. Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.
- 149. Centro de Investigación en Geografía y Geomática “Ing. Jorge L. Tamayo”, A.C.
- 150. Centro de Investigación en Matemáticas, A.C.
- 151. Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C.
- 152. Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C.
- 153. Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C.
- 154. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- 155. Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C.
- 156. Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.
- 157. CIATEC, A.C. “Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas”

- 158. CIATEQ, A.C. Centro de Tecnología Avanzada
- 159. Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V.
- 160. El Colegio de la Frontera Norte, A.C.
- 161. El Colegio de Michoacán, A.C.
- 162. El Colegio de San Luis, A.C.
- 163. Instituto de Ecología, A.C.
- 164. Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A.C.

SUBTOTAL: 18

III. FIDEICOMISOS PÚBLICOS

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

- 165. Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural

SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

- 166. Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

- 167. ProMéxico

SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN

- 168. Fideicomiso de Riesgo Compartido
- 169. Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

- 170. Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA

- 171. Fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral
- 172. Fideicomiso para la Cineteca Nacional

SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO

- 173. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal
- 174. Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares

SECRETARÍA DE TURISMO

- 175. Fondo Nacional de Fomento al Turismo

SUBTOTAL: 11

FIDEICOMISOS PÚBLICOS CONSIDERADOS CENTROS PÚBLICOS DE INVESTIGACIÓN

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

- 176. INFOTEC Centro de Investigación e Innovación en Tecnologías de la Información y Comunicación
- 177. Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos

SUBTOTAL: 2

**FIDEICOMISOS PÚBLICOS QUE FORMAN PARTE DEL
SISTEMA BANCARIO MEXICANO**

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

- 178. Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura
- 179. Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras
- 180. Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
- 181. Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios
- 182. Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

- 183. Fideicomiso de Fomento Minero

SUBTOTAL: 6

IV. EMPRESAS PRODUCTIVAS DEL ESTADO

- 184. Comisión Federal de Electricidad
- 185. Petróleos Mexicanos

SUBTOTAL: 2

EMPRESAS PRODUCTIVAS SUBSIDIARIAS

COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD

- 186. CFE Distribución
- 187. CFE Generación I
- 188. CFE Generación II
- 189. CFE Generación III
- 190. CFE Generación IV
- 191. CFE Generación V
- 192. CFE Generación VI
- 193. CFE Suministrador de Servicios Básicos
- 194. CFE Transmisión

PETRÓLEOS MEXICANOS

- 195. Pemex Cogeneración y Servicios
- 196. Pemex Etileno
- 197. Pemex Exploración y Producción
- 198. Pemex Fertilizantes
- 199. Pemex Logística
- 200. Pemex Perforación y Servicios
- 201. Pemex Transformación Industrial

SUBTOTAL: 16

TOTAL: 201

B. ENTIDADES PARAESTATALES EN PROCESO DE DESINCORPORACIÓN

I. ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

- 1. Productos Forestales Mexicanos

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

- 2. Ferrocarriles Nacionales de México

SUBTOTAL: 2

II. EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

- 3. Servicios de Almacenamiento del Norte, S.A.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

- 4. Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V.

SUBTOTAL: 2

TOTAL: 4

Notas:

1. La información contenida en la presente Relación fue corroborada con las dependencias coordinadoras de sector y globalizadoras de la Administración Pública Federal, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 48, 49 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 47 de la Ley de Ciencia y Tecnología; 5 de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud; 125 de la Ley de Instituciones de Crédito; 2, 57 y 58 de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, y 2, 59 y 60 de la Ley de Petróleos Mexicanos.
2. La inclusión de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción en esta Relación se realiza en función a lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y el primer párrafo del cuarto transitorio del Decreto por el que expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016. Lo anterior, sin perjuicio de las acciones que deberán realizarse para cumplimentar las demás disposiciones contenidas en el transitorio referido.
3. En términos del artículo 3 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, las entidades paraestatales referidas en los numerales 23, 63, 72, 75 y 184 a 201 del apartado A de la presente Relación, no están sujetas a dicho ordenamiento ni a su Reglamento.
4. Esta relación se elaboró con la documentación disponible a esta fecha y no incluye a:
 - a) Las universidades e instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, en términos del artículo 3 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
 - b) El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, cuya transformación en órgano constitucional autónomo fue aprobada en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014. En términos del vigésimo transitorio del Decreto referido, dicha transformación se concretará en cuanto se integre su Consejo General conforme a la legislación que en su momento emita el Congreso de la Unión y, en tanto ello suceda, continuará en sus funciones como organismo descentralizado.
 - c) Terrenos para Industrias, S.A. (en proceso de desincorporación), como consecuencia de la reestructuración de Petróleos Mexicanos, en virtud de la cual la empresa productiva subsidiaria Pemex Transformación Industrial se subrogó en los derechos del extinto organismo descentralizado Pemex Gas y Petroquímica Básica, que fuera accionista mayoritario de Terrenos para Industrias, S.A. (en proceso de desincorporación). Por tanto esta última dejó de tener el carácter de entidad paraestatal y se transformó en una empresa filial, en términos del artículo 61 de la Ley de Petróleos Mexicanos.
 - d) Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V. que, en términos de lo dispuesto en el Décimo Quinto Transitorio de la Ley de Petróleos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto

de 2014, dejó de estar agrupada en el sector coordinado por la Secretaría de Energía, sin embargo mantiene la naturaleza y régimen de operación de una empresa de participación estatal mayoritaria, toda vez que no se han actualizado los supuestos que prevé el ordenamiento citado en el Octavo Transitorio, apartado B, para su transformación a una empresa filial de la Empresa Productiva del Estado Petróleos Mexicanos, de conformidad con el artículo 61 de dicha ley.”

Vista la cuenta a números fríos, el gobierno de México es impreciso en su tamaño, ya que sumando las 22 *oficinas del presidente de México* con las 201 entidades paraestatales anteriormente señaladas, aparentemente arrojan un total de 223 órganos del Estado Mexicano. Empero, en esa lista no se cuentan las demás instituciones de carácter financiero, ni a los innumerables fideicomisos públicos existentes y que no se señalan en la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal que año con año pública la Procuraduría Fiscal de la Federación, y que no están regulados de manera uniforme. No se agregan tampoco (no tendría que serlo, es verdad), los 13 organismos constitucionalmente autónomos, sobre los que ya dije que es verdad que son organismos de Estado, no del Ejecutivo Federal, pero sobre todos ellos (salvo la UNAM), el presidente incide (vía nombramiento o propuesta al Senado de la República), en los nombramientos del o los integrantes más importantes, sean sus titulares o las cabezas de sus órganos de gobierno, lo que le otorga al Ejecutivo Federal poder adicional sobre unos órganos que tendrían que ser plenamente autónomos.

Tenemos un Leviatán administrativo en el gobierno del Estado mexicano, producto de la idiosincrasia tolerada, cuando no incidida desde el poder mismo, de que el Estado debe entrarle a todo, y resolverles a los ciudadanos todos sus problemas. Es hora de transformar esa realidad de raíz.

VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación

Hay un desorden administrativo en el número, alcances y características jurídicas de las *oficinas del presidente de México* y las del Estado mexicano en general. Las oficinas han crecido casi sin parar a lo largo del último siglo, y si bien en el periodo 1988-1994 pareció darse un momento de cordura y orden, al paso del tiempo la Administración Pública del Estado Mexicano ha seguido creciendo sin control. Las consecuencias son evidentes y se reflejan en un gobierno obeso, oneroso, parasitario y que no sirve a los mexicanos como debiera hacerlo. El presupuesto del gobierno de México para 2017 es de exagerados 4.8 billones de pesos (a números redondos)³⁸, y eso no lo perciben los mexicanos en términos de seguridad, salud, educación, calidad de vida y servicios públicos. Esto último lo dicen distintos indicadores, como la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, creada por el INEGI, cuya última edición de 2015³⁹, claramente muestra que los mexicanos no están satisfechos con el gobierno. Y esto no sólo se debe a la eficiencia o desempeño de los gobernantes en la prestación de diversos servicios públicos. El fondo se debe a que el gobierno en su estructura general, ya no responde a los retos de esta época, de globalización, competencia, y crisis del poder.

Conforme al listado de colores que presenté arriba, sostengo que 94 entidades paraestatales de las 201 existentes, es decir el 46.76% (o si se quiere la mitad de ellas), no deberían de existir. Esto representaría un ahorro de cientos de miles de millones de pesos a los contribuyentes. A estas hay que sumar tres Secretarías de Estado que deben desaparecer por ser innecesarias, dedicarse a temas perfectamente atendibles por la sociedad, o bien por comprobarse su ineeficacia actual para los fines para los que fueron creados. Son las Secretarías de la Función Pública (aún y con el proceso de desaparición decretado en 2013, al que ya me referí anteriormente); la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; y la Secretaría de Turismo.

Con ellas, tenemos 97 *oficinas del presidente de México* que podrían ser eliminadas sin problema alguno, dado que presentan alguna, o más de una de las siguientes características:

1. No se justifica ya su existencia
2. Están duplicadas en sus funciones con otras
3. Están mal conceptualizadas o enfocadas

Si ese ejercicio aritmético lo pudiéramos extrapolar a los órganos desconcentrados de la APF Centralizada, entonces estamos frente a una emergencia de diseño administrativo del gobierno de México.

La culpa de lo anterior es tanto el esquema político sexenal como el andamiaje jurídico de la Administración del Estado (para abarcar aquí a los organismos autónomos). Vale la pena al igual que en 1976, detenerse, revisar el sistema administrativo completo y rediseñarlo, acorde con el país que somos en 2017, y el que seremos en los próximos 40 o 50 años. Salvo un par de excepciones, los presidentes de México han ido acumulando de sus antecesores *cascajo administrativo* a la APF.

Van algunas de mis propuestas:

PRIMERA.- Desincorporación o extinción de todas aquellas entidades paraestatales, dependencias y órganos auxiliares que abiertamente no tienen justificada su existencia, en términos de interés público, presupuestales o de modelo de desarrollo nacional. Ahí están señaladas las que a mi parecer no deben ser paraestatales. Hagamos lo mismo con todos los componentes de la APF. De ninguna manera se debe tolerar la existencia de *oficinas del presidente de México* por presiones de grupos de interés que quieren lucrar con su presupuesto, atribuciones o con la posibilidad que dan tales oficinas para desplegar actos de corrupción o para enriquecer ilegal e ilegítimamente a intereses privados, disfrazados de públicos.

SEGUNDA.- Para las *oficinas del presidente de México* que se queden, eliminar todas las excepciones, limbos jurídicos, opacidades, regímenes y privilegios especiales sin justificación alguna, de que han sido dotadas una inmensa cantidad de éstas, de todos los rangos, para uniformar los criterios de creación, de evaluación de su pertinencia, y de su posible desaparición. También para homologar sus obligaciones frente a los ciudadanos, comenzando con las de transparencia en el uso de sus recursos. Es un hecho que las entidades no

sectorizadas o que no les aplica la LFEP, son verdaderos oasis de privilegios económicos para sus altos funcionarios, y fuentes inagotables de corrupción..

TERCERA.- Valorar la puesta en marcha de una reingeniería jurídico-administrativa, para que más allá de la necesidad de una separación por motivos de organización, la palabra “centralizada” no se entienda como licencia para abusar de atribuciones, ni “descentralizada” como licencia para actuar sin rendir cuentas. Administración Pública Centralizada y Administración Pública Paraestatal son conceptos que deben ser revalorados y de ser necesario, desaparecidos. Toda la Administración es estatal, y debe responder a fines públicos. Todas manejan recursos públicos, sean vía Presupuesto de Egresos de la Federación, o vía la auto gestión de recursos. Al final, se trata de dinero de los contribuyentes; de los ciudadanos en general.

CUARTA.- Crear una Ley Federal que regule a los organismos constitucionales autónomos del Estado mexicano, y evitar así que cada uno de ellos se norme incluso, de manera opuesta a otros organismos similares, en lo que toca a la elección de sus autoridades, ejercicio de presupuesto, conveniencia de su permanencia y por supuesto, rendición de cuentas. Si bien varias de las leyes en materia de transparencia, contabilidad gubernamental y fiscalización ya homologan a este tipo de organismos con las demás oficinas públicas desde 2001, aún no existe una Ley aplicable a todas. Y es conveniente considerar su pertinencia.

IX. Bibliografía

Legislación consultada:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1865) (norma considerada como *de facto*)
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1857) (abrogada)
- Bases para la Administración de la República (1853) (sin vigencia)
- Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843)
- Leyes Constitucionales (1836) (o Constitución de las 7 Leyes) (sin vigencia)
- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824) (abrogada)
- Constitución de Apatzingán de 1814 (no logró vigencia plena)
- Ley Orgánica del Distrito y Territorios Federales (1928) (abrogada)
- Ley de Secretarías de Estado (1917) (abrogada)
- Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (1934) (abrogada)
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1935) (abrogada)
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1939) (abrogada)
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1946) (abrogada)
- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (1958) (abrogada)

Fuentes consultadas:

¹ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, México, 2005, p. 182.

² Visible en la página del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y en específico en el siguiente vínculo, consultado el 30/III/2017: <http://bit.ly/2nPAvI>.

³ *Ídem*.

⁴ Visible en la página de Orden Jurídico Nacional, y en específico en el siguiente vínculo, consultado el 30/III/2017: <http://bit.ly/1KPMLMY>.

⁵ Visible en la página de la Cámara de Diputados, y en específico en el siguiente vínculo, consultado el 30/III/2017: <http://bit.ly/1bIKevC>.

⁶ Visible en la página del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y en específico en el siguiente vínculo, consultado el 30/III/2017: <http://bit.ly/2nUI0c4>

- ⁷ Diario Oficial de la Federación del 03 de octubre de 1921. Visible en la siguiente liga, cuya fuente original fue consultada el 30/III/2017: <http://bit.ly/2p6GoLb>.
- ⁸ Diario Oficial de la Federación del 12 de enero de 1923. Visible en la siguiente liga, cuya fuente original fue consultada el 30/III/2017: <http://bit.ly/2pZykRi>.
- ⁹ Se puede ver en el ejemplar del Diario Oficial de la Federación de esa fecha, publicado por la Cámara de Diputados en su página, visible en la siguiente liga, cuya fuente original fue consultada el 30/III/2017: <http://bit.ly/2okp2NK>.
- ¹⁰ Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1928. Visible en la siguiente liga, cuya fuente original fue consultada el 30/III/2017: <http://bit.ly/2p9Rno4>.
- ¹¹ Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1935. Visible en la siguiente liga, cuya fuente original fue consultada el 30/III/2017: <http://bit.ly/2qAiJVi>
- ¹² Diario Oficial de la Federación del 1º de noviembre de 1937. Visible en la siguiente liga, cuya fuente original se consultó el 30/III/2017: <http://bit.ly/2osU5Yb>
- ¹³ Es visible en el Diario Oficial de la Federación de esa fecha, y se puede leer en el siguiente vínculo, cuya fuente original se consultó el 30/III/2017: <http://bit.ly/2okRzB5>
- ¹⁴ Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1939. Visible en la siguiente liga, cuya fuente original se consultó el 30/III/2017: <http://bit.ly/2qsSEdO>.
- ¹⁵ Es visible en el Diario Oficial de la Federación de esa fecha, y se puede leer en el siguiente vínculo, cuya fuente original se consultó el 30/III/2017: <http://bit.ly/2oZ5cd1>.
- ¹⁶ *Ibídem*, <http://bit.ly/2p9NRd5>.
- ¹⁷ *Ibídem*, <http://bit.ly/2okXQOY>.
- ¹⁸ Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de 1946. Visible en la siguiente liga, cuya fuente original fue consultada el 31/III/2017: <http://bit.ly/2oSzy08>.
- ¹⁹ Diario Oficial de la Federación del 16 de abril de 1947. Visible en la siguiente liga, cuya fuente original fue consultada el 31/III/2017: <http://bit.ly/2qsUyes>.
- ²⁰ Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1958. Visible en la siguiente liga, cuya fuente original fue consultada el 31/III/2017 <http://bit.ly/2o17Qrp>.
- ²¹ Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1974. Visible en la siguiente liga, cuya fuente original fue consultada el 01/IV/2017 <http://bit.ly/2ola0ph>.
- ²² Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976. Se puede ver en la liga siguiente, cuya fuente original fue consultada el 01/IV/2017: <http://bit.ly/2o2AkTx>.
- ²³ Diario Oficial de la Federación del 04 de enero de 1982. Se puede ver en la liga siguiente, cuya fuente original fue consultada el 02/IV/2017: <http://bit.ly/2p9ZHnO>.
- ²⁴ Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1982. Se puede ver en la liga siguiente, cuya fuente original fue consultada el 02/IV/2017: <http://bit.ly/2oQoXSM>.
- ²⁵ Diario Oficial de la Federación del 21 de enero de 1985. Se puede ver en la liga siguiente, cuya fuente original fue consultada el 02/IV/2017: <http://bit.ly/2oYY9AL>.
- ²⁶ Diario Oficial de la Federación del 14 de mayo de 1986. Se puede ver en la liga siguiente, cuya fuente original fue consultada el 02/IV/2017: <http://bit.ly/2pGHgbv>.
- ²⁷ Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986. Se puede ver en la siguiente liga. La fuente original se consultó el 03/IV/2017: <http://bit.ly/2pZQIJS>.
- ²⁸ Diario Oficial de la Federación del 21 de febrero de 1992. Se puede ver en la liga siguiente, cuya fuente original fue consultada el 05/IV/2017: <http://bit.ly/2qGDNzz>.
- ²⁹ Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1994. Se puede ver en la liga siguiente, cuya fuente original fue consultada el 06/IV/2017: <http://bit.ly/2pGuWI5>.

³⁰ Diario Oficial de la Federación del 15 de mayo de 1996. Se puede ver en la liga siguiente, cuya fuente original fue consultada el 06/IV/2017: <http://bit.ly/2pyNjjQ>.

³¹ Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, retomando el Diario Oficial de la Federación del 30 de noviembre de 2000. Se puede ver en la liga siguiente, cuya fuente original fue consultada el 06/IV/2017: <http://bit.ly/2oF5bpu>.

³² Diario Oficial de la Federación del 10 de abril de 2003. Se puede ver en la liga siguiente, cuya fuente original fue consultada el 07/IV/2017: <http://bit.ly/2pZZMP2>.

³³ Diario Oficial de la Federación del 09 de abril de 2012. Se puede ver en la liga siguiente, cuya fuente original fue consultada el 08/IV/2017: <http://bit.ly/2pGEsek>.

³⁴ Diario Oficial de la Federación del 02 de enero de 2013. Se puede ver en la liga siguiente, cuya fuente original fue consultada el 08/IV/2017: <http://bit.ly/1gyyxAV>.

³⁵ Diario Oficial de la Federación del 11 de agosto de 2014. Se puede ver en la liga siguiente, cuya fuente original fue consultada el 10/IV/2017 <http://bit.ly/1pLAKdp>.

³⁶ Diario Oficial de la Federación del 17 de diciembre de 2015. Se puede ver en la liga siguiente, cuya fuente original fue consultada el 11/IV/2017: <http://bit.ly/1Mj5jPv>.

³⁷ Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 2016. Se puede ver en la liga siguiente, cuya fuente original fue consultada el 12/IV/2017: <http://bit.ly/2abzq5d>.

³⁸ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2017, visible en la página de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y en específico en la siguiente liga, que conduce a su fuente original, y que fue consultada el 20/IV/2017: <http://bit.ly/2qnGCyw>

³⁹ Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (NEGI). Resultados de su último ejercicio en 2015, visible en esta liga, cuya fuente original fue consultada el 21/IV/2017: <http://bit.ly/2pnz5QW>

Documentos de Trabajo es una serie de investigaciones de análisis de la Fundación Rafael
Preciado Hernández, A. C.

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Ángel Urraza No. 812, Col. Del Valle, C.P. 03100, Ciudad de México