

Hacia una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal: Reforma Administrativa y Austeridad Republicana

Towards a new Organic Law of the Federal Executive Branch: Administrative Reform and Republican Austerity

Irma Eréndira SANDOVAL BALLESTEROS*

RESUMEN: Desde la entrada en vigor de la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se han generado múltiples duplicidades y diversos vicios administrativos que han producido un gobierno obeso y con costos inmoderados. Por lo que, ante la necesidad de una reforma administrativa que desburocratice la Administración Pública en México, el artículo propone, una nueva organización del Poder Ejecutivo Federal, aunado a la creación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal (LOPEF) que sustituya a la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, generando una Administración Pública Federal moderna, austera y democrática, con un manejo más equitativo y racional del presupuesto sustentado en la Austeridad Republicana.

PALABRAS CLAVE: Reforma administrativa; austeridad republicana; transformación organizacional; administración pública federal.

* Investigadora UNAM. SIN 3. Secretaria de la Función Pública (2018-2021), Diputada Constituyente CDMX, (2016-2017) Cátedra “Alfonso Reyes” Sorbonne, Paris. Contacto: <irma.sandoval@sociales.unam.mx>. Fecha de recepción: 13/05/2022. Fecha de aprobación: 18/05/2022.

ABSTRACT: Ince the entry into force of the current Organic Law of the Federal Public Administration, multiple duplicities and diverse administrative vices have been generated that have produced an obese government with disproportionate costs. Therefore, given the need for an administrative reform that debureaucratizes the Public Administration in México, the article proposes a new organization of the Federal Executive Power, together with the creation of the Organic Law of the Federal Executive Power (LOPEF) that replaces the Organic Law of the current Federal Public Administration, generating a modern, austere and democratic Federal Public Administration, with a more equitable and rational management of the budget based on Republican Austerity.

KEYWORDS: Administrative reform; republican austerity; organizational transformation; federal public administration.

I. INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas que han caracterizado a la presente administración se han construido sobre la base de un concepto de “Austeridad Republicana” que recoge lo mejor de la historia de nuestro país¹ y que quedó reflejado en la aprobación de la Ley Federal de Austeridad Republicana el 19 de noviembre de 2019². Este concepto se aleja de la visión y aplicación neoliberal de la austeridad que han menoscabado el ejercicio de los derechos sociales y el funcionamiento y operación de los gobiernos y las administraciones públicas. La austeridad neoliberal siempre funcionó bajo la lógica de reducir la justicia social y los gastos de inversión del gobierno. El neoliberalismo avanzó pisoteando derechos y disminuyendo recursos a los programas sociales, con objeto de beneficiar intereses más concentrados en lo financiero y la operación de las corporaciones.

Por ello la “Austeridad Republicana” es diametralmente opuesta al concepto de “austeridad” utilizado por los gobiernos anteriores. La austeridad de los gobiernos previos se aplicaba al gasto público y los programas sociales. Se trató fundamentalmente de una austeridad para las clases subalternas, quienes se tuvieron siempre que “ajustarse el cinturón” frente a la carestía.

En contraste, la Austeridad inaugurada con la llegada en 2018 del actual gobierno se ajusta a una definición más estricta de esta

¹ SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira, “Reflexiones Conceptuales de la Austeridad Republicana en la Cuarta Transformación” en *Revista de Administración Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública, vol. LVII, núm. 1 octubre-diciembre 2022.

² Cámara de Diputados. DOF. 19-11-2019. “Decreto por el que se expide la Ley Federal de Austeridad Republicana; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”. Disponible en: <<https://bit.ly/3IiIQ7>>.

palabra. El Diccionario de la Real Academia Española define «austero» como «severo, rigurosamente ajustado a las normas de la moral» y como «sobrio, morigerado, sin excesos». La Austeridad en realidad no implica carestía, sino sencillez, moderación, seriedad y moralidad. Este es el sentido con el que Andrés Manuel López Obrador utiliza la palabra para auspiciar un gobierno sobrio y eficaz. Un gobierno austero debe destinar los recursos públicos al correcto ejercicio de las tareas y funciones de los servidores públicos, salvaguardando en todo momento el patrimonio del Estado.

En este artículo sostenemos que el gobierno de López Obrador ha tratado de aplicar estos conceptos con objeto de reducir los derroches en el gasto público y combatir la corrupción. Los puntos clave de la Austeridad predicada e impulsada por la actual administración para lograr un gobierno austero incluyen acciones como eliminar seguros médicos privados para servidores públicos y reducir drásticamente la contratación de personal por honorarios, suprimir duplicidades de las estructuras y programas de gobierno, eliminar oficialías mayores, oficinas de prensa, áreas de publicaciones, defensorías jurídicas, consolidar las compras públicas, etc.

Sin embargo, para llevar hasta sus últimas consecuencias este proyecto de austeridad, es necesario ir más allá de estas medidas de gasto para también atender el problema de manera estructural. Específicamente, se requiere una nueva organización del Poder Ejecutivo Federal y una nueva normativa desburocratizante y austera.

En este texto proponemos la creación de una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal (LOPEF) que sustituya a la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). La reforma del Estado no es posible sin una verdadera reforma administrativa. Democratizar hoy es poner a disposición de los ciudadanos los recursos que de origen les pertenecen. Por ello la idea de la Austeridad Republicana es tan importante en esta conexión entre reforma del Estado y reforma administrativa.

Nuestra propuesta para contar con una nueva LOPEF surge de mi praxis administrativa y fue puesta a consideración del presidente de la República el 19 de mayo de 2021, todavía en mis funciones como secretaria de la Función Pública del Poder Ejecutivo Federal. Me parece de la más alta importancia hacerla del conocimiento de los estudiosos del derecho administrativo con objeto de seguir avanzando en la construcción de una nueva Administración Pública Federal moderna, austera y democrática.

Abordamos la necesaria reforma administrativa y los retos pendientes para profundizar la democracia a través de la desburocratización de la administración pública de México. Analizaremos asimismo los problemas que se han ido generando desde la entrada en vigor de la actual LOAPF que data del 24 de diciembre de 1976 y que hoy generan múltiples duplicidades y diversos vicios administrativos que han producido un gobierno obeso con costos excesivos.

Explicaremos por que proponemos realizar esta reforma ahora, debido a la crisis internacional provocada por el virus Covid-19³ y dada la importante presión que existe sobre las finanzas públicas⁴. Pero sobre todo explicamos que esta propuesta es plenamente congruente con el discurso de transformación de la actual administración y la voluntad política del actual titular del Ejecutivo por construir un gobierno austero, eficiente y efectivo, que verdaderamente atienda las necesidades y demandas de los ciudadanos. Al finalizar esta discusión ofrecemos también como anexo electrónico la propuesta en concreto de la nueva LOPEF para que el lector juzgue de forma directa la viabilidad de esta.

³ ROSE-ACKERMAN, S., y SAUCA CANO, trad., J. M. "Corrupción y COVID-19", en *EUNOMÍA. Revista sobre Cultura De La Legalidad*, núm. 20, 2021, pp. 37-60. Disponible en: <<https://bit.ly/35ZsPJ8>>.

⁴ Sistema de Administración Tributaria. 2021, "*Reunión de la Comisión de Hacienda y Crédito Público*". Realizada en la Cámara de Diputados, para el "Análisis del paquete económico 2022", México, 17 de octubre de 2021, 21 de octubre de 2021. Disponible en <<https://bit.ly/3u1RHYw>>.

II. CAMBIOS NORMATIVOS Y DESBUROCRATIZACIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo 90 señala que: “La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso.”⁵ La LOAPF es precisamente el ordenamiento jurídico que establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal y data del 24 de diciembre de 1976. La avanzada edad de este importante ordenamiento jurídico explica entre otras cosas que hoy ella genere duplicidades y diversos vicios administrativos que se han visto reflejados en un gobierno obeso con costos excesivos.

Adicionalmente un somero análisis de esta Ley vigente evidencia los numerosos errores que contiene este ordenamiento a partir incluso de su propia denominación. El nombre de cualquier ley debe referirse a todo lo contenido en ese ordenamiento, y en el presente caso la LOAPF no regula toda la Administración Pública Federal, sino que se concentra en la ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo. La Administración Pública Federal se distribuye en diversas áreas, a saber: el área del Poder Legislativo: la Cámara de Diputados, el Senado de la República; el área del Poder Ejecutivo –la más extendida y amplia de todas ellas–; el área del Poder Judicial, también muy vasta; el área de cada uno de los organismos y órganos constitucionales a los que la ley confiere autonomía, todos ellos muy complejos y diferenciados entre sí; y finalmente el área de cada una de las universidades públicas autónomas por ejemplo. Adicionalmente el Poder Ejecutivo constituye un gran universo en cuanto a la diversidad de mecanismos de control y gestión para brindar los servicios a la ciudadanía a través de los

⁵ Cámara de Diputados, DOF. 28-05-2021. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Consultado el 6 de marzo de 2022. Disponible en: <<https://bit.ly/3JvFvpi>>.

entes que conforman los organismos públicos centralizados, descentralizados, paraestatales y desconcentrados.⁶

Además, en el texto actual y vigente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal incurre en el error de incluir en la Administración Pública Centralizada a los órganos reguladores coordinados en materia energética, por ejemplo: la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, las cuales cuentan con personalidad jurídica propia y autonomía técnica, operativa y de gestión. Las dependencias de la administración pública centralizada no son personas jurídicas, por lo que estos órganos debieran situarse en la administración paraestatal con el estatus de organismos públicos descentralizados, ya que desde el derecho administrativo y por definición estos órganos son personas jurídicas distintas del Estado.

Estos y otros defectos de diseño, de denominación y de organización de la actual LOAPF tienen como consecuencia una inadecuada estructura de la administración pública federal que redundaría en su funcionamiento deficiente, habida cuenta de diversos factores, como el de su excesiva obesidad, derivada del gran número de secretarías de Estado que hace que nuestro país resulte ser el país con mayor número de secretarías de estado o ministerios de estado de los que se han adoptado en el Continente americano en la forma federal de Estado.⁷

El presidente Andrés Manuel López Obrador señaló en su conferencia de prensa matutina del 7 de enero de 2021 que su gobierno revisaría la viabilidad de seguir contando con organismos autónomos que generaran duplicidades.⁸ El presidente López Obrador siempre sostuvo desde el inicio de su gobierno que la

⁶ Cfr. FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Derecho administrativo*, México, INEHRM-IIJ UNAM, 2017. Disponible en: <<https://bit.ly/3MC7WUE>>.

⁷ *Idem*.

⁸ LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel, versión estenográfica. Conferencia de prensa del Presidente del 7 de enero de 2021, México. Disponible en: <<https://bit.ly/3rAyGMh>> (18 de abril de 2022)

existencia de los organismos autónomos resultaba muy onerosa para el presupuesto, sobre todo considerando que muchos de ellos, duplican funciones que las propias dependencias del gobierno federal tienen ya establecidas en la ley. El presidente señaló incluso como ejemplo que las tareas del INAI bien podrían ser desarrolladas por la propia Secretaría de la Función Pública.⁹

A partir de ese momento y debido a las instrucciones presidenciales para avanzar rumbo a una verdadera reforma administrativa, en la Secretaría de la Función Pública nos volcamos con energía y disciplina a la preparación de un riguroso análisis jurídico, organizacional, presupuestal y administrativo para generar un diagnóstico de las estructuras jurídico-administrativas de las entidades que conforman el poder Ejecutivo, incluyendo además en nuestro estudio a los Organismos Constitucionales Autónomos, aunque particularmente nos concentramos con más profundidad en la Administración Pública Centralizada. De estos análisis jurídicos y exploraciones multi e interdisciplinarias,¹⁰ es que surge nuestra propuesta de contar con una Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal.

A) DESAFÍOS ORGANIZACIONALES Y DE GESTIÓN PÚBLICA

En México durante mucho tiempo se mantuvo un tipo de organización en la Administración Pública Federal de carácter centralizado pero con los años se fue avanzando hacia otro tipo de organización de carácter descentralizado. Este segundo proceso empezó a ganar terreno y caminar en su consolidación a la par del avance de las políticas neoliberales del gobierno que por in-

⁹ *Idem.*

¹⁰ Secretaría de la Función Pública, *Rediseño Institucional y Organizacional. Organismos Autónomos*, México, Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF, noviembre de 2020, Consultado el 18 de abril de 2022. Secretaría de la Función Pública. *Análisis Organizacional. Administración Pública Federal*, México, Unidad de Política de Recursos Humanos de la APF, noviembre de 2020. Consultado el 18 de abril de 2022.

fluencia de visiones teóricas como el *New Public Management*¹¹ o las políticas públicas privatizadoras promovidas por organismos financieros internacionales, tomó un enfoque descentralizador en la administración pública del Estado Mexicano.

Los argumentos de los procesos de descentralización vinieron de la mano con los mecanismos de privatización cuyo objetivo en teoría, fue impactar en la cada vez más profunda limitación del Estado para intervenir en asuntos económicos por las nuevas ortodoxias teóricas de achicamiento del Estado en las áreas más importantes para el desarrollo y sobre todo por las presiones de los organismos internacionales.

Lamentablemente, en la mayoría de las ocasiones la descentralización administrativa falló en su objetivo para auspiciar procesos para transferir autoridad y capacidad de decisión a organismos del sector público y establecer entidades con personalidad jurídica y patrimonio propios para modernizar al Estado, así como garantizarles a estas nuevas entidades verdadera autonomía orgánica y técnica. Estos procesos de descentralización más bien provocaron la utilización discrecional del presupuesto otorgado a las instituciones, prácticas que alejaron a las entidades de los fines para lo que fueron creados y otorgaron cada vez más beneficios políticos y hasta lucro personal a los servidores públicos que con visiones patrimonialistas y antidemocráticas, se desempeñaron como titulares de tales instituciones, y que de forma lamentable llegaron a confundir la descentralización y la autonomía con la privatización y la autarquía.

B) BUROCRATIZACIÓN

El papel de la burocracia es un tema clave para las Administraciones Públicas, tanto que algunos autores como Uvalle hablen de la burocracia como la variable que da energía y anima la operación

¹¹ GUERRERO, Omar, *La Nueva Gerencia Pública*, México, Fontamara, 2004. Disponible en: <<https://bit.ly/388wJjB>> (18 de abril de 2022).

cotidiana de la gestión pública: “Con la gestión pública se cumplen objetivos, se movilizan y se aplican recursos, además de que se organizan los movimientos que los gobiernos llevan a cabo en la vida comunitaria. No obstante, la gestión pública es variable dependiente de las burocracias, dado que su concreción se enlaza con los tramos de autoridad y las líneas de mando que están vigentes en las instituciones y de las cuales depende el trabajo cooperativo de los gobiernos”.¹²

Para algunos otros autores como Ramió,¹³ la burocracia es un concepto polémico y contradictorio con dos aristas totalmente contrapuestas. Por una parte, presenta un sentido positivo que en la vieja tradición weberiana se vincula a lograr la racionalidad de los recursos humanos, informativos y materiales; y la neutralidad, la eficacia y la eficiencia de las instituciones públicas. Por otra parte, este concepto también incluye una visión negativa y hasta de connotaciones peyorativas que llevan a vincularla con yerros, disfunciones y corrupción.

Entre quienes han analizado este último sentido de la burocracia cabe destacar a Robert Merton,¹⁴ quien analizó las llamadas “disfunciones” burocráticas, entre las cuales destacan irracionalidades y desatinos como: el apego inflexible e irracional a los reglamentos, el culto enfermizo al procedimentalismo y el papeleo excesivo, la resistencia al cambio, la despersonalización de las relaciones humanas y laborales, la jerarquización abusiva como

¹² UVALLE BERRONES, Ricardo, *Gobernabilidad y gobernanza: en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, 2012(b). Disponible en: <<https://bit.ly/3EuHBnW>>

¹³ RAMÍO, Carles, *La burocracia: origen y destino*, Fundación es Público, 2020. Consultado el 18 de abril de 2022. Disponible en: <<https://bit.ly/3K7egkN>>

¹⁴ Cfr. MERTON K., Robert, *Ciencia, tecnología y sociedad en la Inglaterra del siglo XVII*, Estados Unidos, Alianza Universidad. 1938 y MERTON K., Robert, *Teoría y Estructura Sociales*, México, FCE, 1949.

base del proceso de toma de decisiones, el apego exagerado a rutinas y procedimientos, la exteriorización excesiva de signos de autoridad, y todos estos vicios, yerros y disfunciones dificultan la atención de ciudadanos y la entrega oportuna de los servicios a los principales beneficiarios de los bienes y servicios producidos a través de lo público y para el público. Por ello, una vez más citando a Uvalle, podemos coincidir en:

La importancia institucional y operativa de las burocracias es por demás relevante para la comprensión de la gestión pública. Sin aludir a la burocracia, la gestión pública es un ejercicio abstracto, útil para la reflexión en sí, pero incompleto para situar la capacidad de realización de los propios gobiernos en el universo de la pluralidad y diversidad democráticas.¹⁵

Si bien en su momento la Nueva Gestión Pública supuestamente buscó romper con la contradicción entre burocracia opaca y discrecional y prestación de servicios flexible, eficaz y eficiente, es claro que las culturas organizacionales de burocratización excesiva no han podido romper con los vicios y los elementos negativos que dejan tanto a las personas servidoras públicas como a la sociedad en su conjunto a verse expuestas a prácticas clientelares, a la corrupción administrativa y peor aún a la corrupción estructural¹⁶ que impiden la mejora de la prestación de servicios, todo

¹⁵ UVALLE BERRONES, Ricardo, *Gobernabilidad y gobernanza: en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, 2012. Disponible en: <<https://bit.ly/3EuHBnW>> (18 de abril de 2022)

¹⁶ SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira, “Enfoque de la Corrupción “Estructural”, Poder, impunidad y voz ciudadana” en *Revista Mexicana de Sociología*, Instituto de Investigaciones Sociales, vol. 78, núm. 1, enero-marzo, UNAM, 2016, pp. 119-152. Disponible en: <<http://revistas.unam.mx/index.php/rms/article/view/53484>>

lo cual ha generado inseguridad económica, jurídica, política y social.

Por eso debemos avanzar en no únicamente preocuparnos por la dimensión estrecha de prestación de servicios de la Administración Pública y olvidarnos de su importante dimensión democratizadora y de aporte al logro de la justicia distribucional y la robustez social y económica. Por ello, respaldamos la idea de Ramió¹⁷ sobre lo importante que es romper la convivencia conflictiva y desordenada de los dos modelos burocráticos imperantes: el burocrático y el gerencial y apostar por un modelo nuevo que lo trascienda: “El resultado perverso de esta convulsa convivencia entre el modelo burocrático y el gerencial es que puede flexibilizarse la parte burocrática de la Administración y, con ello, generar inseguridad jurídica y, en cambio, puede burocratizar la parte gerencial de la Administración y prestar servicios de manera poco eficaz y eficiente”.¹⁸

Para construir por ese necesario nuevo modelo de dimensión democratizadora y de auspicio de la justicia es importante contar con una administración pública austera, honesta, eficiente y profesional que permita la optimización del uso de los recursos públicos y la generación de resultados eficientes. Es impostergable por eso buscar la transformación burocrática hacia un modelo, si bien estandarizado, no irracional, inflexible y abusivo que sea inteligente para detectar y aprender de la excepción, que siempre auspicie la democracia, la austeridad republicana, que siempre apueste por la transformación a favor de los ciudadanos, que permita la *densificación de lo social* y que permita la eliminación, por aprendizaje permanente, de prácticas negativas, abusivas y perjudiciales promovidas por intereses privados y defraudaciones al interés público. Todos estos propósitos animan y alimentan nuestra propuesta para contar con una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal que analizaremos en lo que sigue

¹⁷ Cfr. RAMÍO, *op. cit.*

¹⁸ *Idem.*

III. RUMBO A LA LOPEF: CAMBIOS ORGANIZACIONALES Y AHORROS

México cuenta con diecinueve secretarías de Estado, un mayor número que países como Alemania que incluye catorce despachos, ministerios o secretarías de Estado, Estados Unidos que se desempeña con quince o Colombia que cuenta con dieciséis ministerios. Ver tabla 6. Por ello en mi carácter de Secretaria de la Función Pública, en cumplimiento con mi compromiso y vocación personal, además de mis obligaciones legales e institucionales para *organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal* el 19 de mayo de 2021, sometí a consideración del Jefe del Ejecutivo un proyecto legislativo que ajustaba la estructura actual del gobierno, revirtiendo el número de la burocracia y reduciendo el número de Secretarías de Estado para quedar en doce despachos.

Nuestra propuesta consideró un potencial ahorro en el gasto de personal de mando y enlace, respetando en todo momento a los trabajadores de base, lo que generaría ahorros por 2,300 millones de pesos. Además de que podrían eliminarse erogaciones por casi 550 millones de pesos por la compra de combustibles, vehículos, maquinaria y productos alimenticios, así como 1, 000 millones de pesos que hoy se gastan en arrendamiento de vehículos, edificios y mobiliario, comisiones, servicios de internet, telefonía, servicio postal y telegráfico, así como congresos, investigaciones, comunicación social y monitoreo de medios.

Para conseguir el gobierno austero y eficiente que todos buscamos resulta indispensable realizar ajustes de organización y transitar hacia una LOPEF. Esta nueva Ley pudo haber sido aprobada en su momento por una mayoría en ambas cámaras del Congreso. Aun hoy es todavía posible hacerlo, hoy todavía hay condiciones políticas para su aprobación. Además, esta nueva Ley no afectaría a las entidades federativas ni a los municipios, en estricto apego al Pacto Federal, tampoco implicaría perjuicio alguno para los particulares. Al contrario, la LOPEF que proponemos nos per-

mitiría reorganizar el gobierno y reducir el número de secretarías de Estado, lo cual generaría ahorros como los mencionados y otros por cerca de 4 mil millones de pesos por la reducción de las dependencias propuestas.

En la actualidad el excesivo número de secretarías de estado entorpece el funcionamiento del gobierno ya que propicia la innecesaria e inconveniente duplicidad de las actividades de gobierno. El problema de las duplicidades administrativas se produce en tres niveles. Primero, cuando distintos organismos públicos prestan servicios idénticos a públicos idénticos (El Instituto Nacional de Desarrollo Social que atiende y brinda servicios a la misma población que la Secretaría de Bienestar y La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que atiende y brinda servicios a la misma población que la Secretaría del Trabajo); segundo, cuando existen órganos iguales con cometidos similares que actúan sobre los mismos sujetos (Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, los Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y los Aeropuertos y Servicios Auxiliares); y tercero, cuando las duplicidades se presentan en una misma organización con puestos ocupados por personas servidoras públicas con funciones idénticas o similares (como el caso de las Oficialías Mayores, las Direcciones Generales Adjuntas y los comisionados de institutos como el Federal de Telecomunicaciones o el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales). Y esto desafortunadamente es un fenómeno vastamente extendido que se presenta tanto a nivel de la Administración Pública Federal, como en la relación del Ejecutivo Federal con los ámbitos estatales y municipales. Por ello se debe promover y celebrar el debate social y político en torno al tema de la duplicidad de funciones en nuestros gobiernos y en la vida pública y administrativa de nuestro país.

Es desde luego entendible y factible que en cualquier gobierno que tenga diferentes niveles de administración y conviva con otros órdenes de gobierno como es el caso de México, haya una propensión lógica a que se generen este tipo de disfunciones or-

ganizativas en las que se incluirían no solamente la duplicidad de funciones, sino el llamado *solapamiento administrativo*¹⁹ y, derivado de ello, los riesgos de ineficiencia administrativa. Sin embargo, precisamente por esta complejidad natural de países con las dimensiones administrativas como las de nuestro país, que tenemos que exigirnos estar en constante revisión, e implementación de una política pública administrativa apropiada y en constante modernización. Además, es necesario recordar que “a lo largo del tiempo, la transformación de la administración pública ha sido una constante, por tanto, necesitamos de una estructura dinámica para nuestra sociedad”²⁰

Por otro lado, las disfunciones organizativas son prácticas o modos de funcionamiento de una administración o sistema administrativo que pueden afectar negativamente a la eficacia de la implementación y operación de una política pública. Estas disfunciones se producen por las propias características de un sistema administrativo cuando en el contexto del reparto de atribuciones y competencias entre los diferentes organismos que lo conforman (incluso a niveles de gobierno), se priorizan las competencias y atribuciones compartidas y concurrentes, incrementando la complejidad de los procesos de toma de decisiones o las limitaciones del alcance de su objeto. Cabe señalar, que una disfunción típica de estados descentralizados es el solapamiento y esta disfunción se presenta cuando más de un organismo o nivel de gobierno opera en un mismo ámbito material. En la realidad se nos presentan como el origen de muchas duplicidades e ineficiencia, cuando, como ya señalamos arriba, determinados órganos y unidades prestan el mismo servicio a públicos distintos de manera menos

¹⁹ Cfr. RUIZ MARTÍNEZ, Ana María, “Las duplicidades administrativas: ¿tenemos demasiados niveles administrativos?” en *Nueva Revista de Política, cultura y arte*, octubre, núm. 154, 2015.

²⁰ Cfr. COQUIS VELASCO, Francisco Javier, *La necesidad de nuevos modelos de organización administrativa en México*, México, IJ UNAM, 2019. Disponible en: <<https://bit.ly/35oE2mc>>.

eficiente y con menor calidad que un solo proveedor. De modo adicional, estas disfuncionalidades también pueden originar sobreoferta de servicios, sobrerregulación o sobrevigilancia, lo que incluso también puede minar y anular el objeto del control, la regulación y la fiscalización.

Dentro del gobierno mexicano existe una clara duplicidad de funciones en nuestras fuerzas castrenses. En el caso de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y de la Secretaría de Marina (SEMAR), las tropas operan simultáneamente en el territorio nacional donde desarrollan las mismas funciones. Incluso algunos críticos han llegado a afirmar que la diferencia entre ambas dependencias estriba en el distinto color de los uniformes que usan los elementos de una y otra.

En aras de desburocratizar y modernizar al Estado nuestra propuesta sostiene que debiera suprimirse la Secretaría de Marina e incorporarse a la Secretaría de la Defensa Nacional, en la que se crearían dos subsecretarías: la Subsecretaría del Ejército y Fuerza Aérea Nacional y la Subsecretaría de Marina. Nuestra propuesta plantea que en un trienio el secretario designado pudiera ser un General de División y en el inmediato trienio siguiente pudiera ser un Almirante, a efecto de equilibrar entre las subsecretarías y generar armonía en las fuerzas castrenses.

Otra Secretaría innecesaria es la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, puesto que existe una Secretaría de Gobernación a la que la Ley le encomienda diseñar y conducir la política interior que compete al Ejecutivo Federal –y ella desde luego debe incluir la de garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes--; formular y coordinar la política de prevención social del delito, lo que acusa que la existencia de la primera de las dos secretarías recientemente citadas es obviamente innecesaria, por lo que debiera desaparecer.

La Secretaría de Bienestar si bien se encarga de fortalecer el bienestar mediante actividades típicas de asistencia social, en épocas pasadas fueron asignadas a la Secretaría de Salubridad y Asistencia Social y actualmente están atribuidas a la Secretaría de

Salud, por lo que se sugiere suprimir la Secretaría de Bienestar y transferir las actividades de asistencia social a una Subsecretaría de nueva creación en la Secretaría de Salud y Asistencia Social.

Como hay una Secretaría de Economía a la que lógicamente corresponde la conducción de la política pública en una materia tan nodal, como es la económica, y que incluye, tanto la política energética, como las políticas públicas de industria, comercio interior y exterior, de abasto, así como de política de desarrollo de la actividad turística nacional, es no sólo innecesario, sino inconveniente, la existencia de la Secretaría de Energía a la que se le asignan temas económicos tan importantes como los relativos a los hidrocarburos, al petróleo y la electricidad. Asimismo, la existencia de la Secretaría de Turismo a la que se encomienda conducir la política de desarrollo de la actividad turística nacional, debe subsumirse al comando de la Secretaría de Economía. La arista económica del Turismo genera el ingreso de divisas extranjeras en apoyo a la moneda nacional y a las finanzas públicas del Estado. Consecuentemente, las secretarías de Energía y de Turismo deberían incorporarse como sendas subsecretarías de la Secretaría de Economía.

Tampoco justifica su existencia la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, cuya competencia consiste en elaborar y conducir las políticas de vivienda, ordenamiento territorial, desarrollo agrario y urbano, así como promover y coordinar con las entidades federativas, municipios y en su caso las alcaldías de la Ciudad de México, puesto que tales actividades –salvo la de desarrollo agrario que se encomendaría a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural–, convendría asignarlas a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, cambiando su denominación por la de Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Vivienda, con lo que se evitaría el establecimiento de centros de población en zonas peligrosas como barrancas, o proclives a inundaciones, por ejemplo.

De igual forma, la figura de órganos reguladores coordinados, tendrían que suprimirse evitando la duplicidad de funciones,

la lenta burocracia y los procesos administrativos engorrosos que llevaban a cabo estas instancias. Aunado a lo anterior, se eliminan las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones de seguros y fianzas. Las entidades que proponemos que se supriman junto a las Secretarías de Estado de Turismo, de Cultura, de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, de Seguridad y Protección Ciudadana, de Energía y de Bienestar que también proponemos eliminar, permitirían liberar miles de millones de pesos del presupuesto, y reasignar las funciones y tareas de estas entidades a un gobierno más moderno y eficaz y todo ello se traduciría en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos mexicanos.

La iniciativa para lograr una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal que entregamos desde el 19 de mayo de 2021 al titular del Poder Ejecutivo propone:

- I. Desaparecer la Secretaría de Marina e integrarla a la Secretaría de la Defensa Nacional bajo un mando único como ha ocurrido en otros momentos de la historia nacional lo que generaría cuantiosos ahorros administrativos. Países como Alemania y Brasil, concentran su Marina en el Ejército y mantienen la fuerza aérea en una sola dependencia teniendo muy buenos resultados.
- II. Proponemos asimismo desaparecer la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana e integrarla a la Secretaría de Gobernación, lo que generaría ahorros por hasta mil 363 millones de pesos. En países como Francia y Alemania, el despacho responsable de la política interior también es el responsable de la seguridad y la protección ciudadana.
- III. La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, tendría que desaparecer y en su componente de vivienda y ordenamiento territorial, integrarse a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; mientras que el componente de desarrollo agrario pasaría a la secretaria de Agricultura y Desarrollo Rural, lo que generaría ahorros por hasta 600 millones de pesos. En países como Argentina, el ministerio de medio ambiente también es responsable de la política de vivienda, y en países como Alemania

y Estados Unidos, el responsable del ordenamiento territorial y desarrollo rural, también opera la política agraria.

- IV. La operación de la Secretaría de Turismo es insostenible. Este despacho debe desaparecer e integrar sus tareas a la Secretaría de Economía, lo que generaría ahorros por hasta 176 millones de pesos. En países como Chile y Colombia, el despacho encargado del fomento industrial y comercial es también responsable de la política de desarrollo turístico.
- V. Asimismo, proponemos desaparecer la Secretaría de Energía para integrarla a la Secretaría de Economía, lo que generaría ahorros por 360 millones de pesos. En países como Alemania, el despacho responsable del desarrollo de la industria y comercio es también el encargado de la política energética.
- VI. La Secretaría de Cultura debe desaparecer e integrarse a la Secretaría de Educación Pública, lo que generaría ahorros por 440 millones de pesos. En países como Estados Unidos, Finlandia, Holanda y Uruguay el despacho encargado de la política educativa es también el responsable de la política cultural. No hay necesidad del divorcio artificial entre educación y cultura.
- VII. Proponemos asimismo desaparecer la Secretaría de Bienestar y permitir el nacimiento y conformación de la nueva Secretaría de Salud y Bienestar Social, lo que generaría ahorros por mil 290 millones de pesos. En países como Francia y Suecia el despacho responsable de la política en materia de salud es también responsable de políticas de bienestar social y combate a la pobreza.²¹

²¹ La comparación antes descrita se puede visualizar en la tabla 1

Tabla 1		
Fusiones para la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal		
Dependencias fusionadas	Argumentación	Nueva estructura
SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL absorbe Secretaría de Marina	La Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina realizan las mismas funciones, las atribuciones se mantendrían, el único cambio sería la fusión de ambas.	Un mando único Militar-Naval. Se crearían dos subsecretarías: la Subsecretaría del Ejército y Fuerza Aérea Nacional y la Subsecretaría de Marina.
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN absorbe Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	Se argumenta que la Secretaría de Gobernación tiene la obligación de conducir la política interior que compete al Ejecutivo Federal (lo que incluye garantizar la seguridad pública de la Nación además de formular y coordinar la política de prevención social del delito)	Se mantendría el nombre de la Dependencia "Secretaría de Gobernación"
SECRETARÍA DE SALUD absorbe Secretaría de Bienestar Ciudadana	Se argumenta que a la Secretaría del Bienestar tiene actividades de asistencia social que anteriormente correspondían a la Secretaría de Salubridad y Asistencia Social y que, actualmente competen a la Secretaría de Salud.	Se crearía una dirección general en la nueva Secretaría de Salud y Asistencia Social.
SECRETARÍA DE ECONOMÍA absorbe A. Secretaría de Energía + Secretaría de Turismo	El manejo de la economía implicaría el manejo de la política energética, las políticas públicas de industria, comercio, interior, exterior, de abasto, así como la política de desarrollo de la actividad turística nacional, por lo que se considera inconveniente el mantenimiento de la Secretaría de Energía y la Secretaría de Turismo.	Se crearían la Subsecretaría de Energía y Turismo dentro de la Secretaría de Economía.

<p>SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES</p> <p>absorbe</p> <p>Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y urbano</p>	<p>Las actividades de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, cuya competencia consiste en elaborar y conducir las políticas de vivienda, ordenamiento territorial, desarrollo agrario y urbano, así como promover y coordinar con las entidades federativas, municipios y en su caso las alcaldías de la Ciudad de México, son actividades que puede realizar la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales exceptuando la de desarrollo agrario que se encomendaría a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.</p>	<p>Se anexarían las tareas descritas a la nueva Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Vivienda</p>
<p>SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL</p> <p>Absorbe</p> <p>Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y urbano</p>	<p>El componente agrario de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano pasarían a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.</p>	<p>Desaparición de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano para delegar a las Secretarías mencionadas anteriormente.</p>
<p>SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA</p> <p>absorbe</p> <p>Secretaría de Cultura</p>	<p>Las actividades de la Secretaría de Cultura que elabora y conduce la política nacional en materia de cultura y conserva y protege el patrimonio cultural de la Nación puede perfectamente ser realizadas por la Secretaría de Educación Pública.</p>	<p>Se crearía una dirección general de Cultura en la nueva Secretaría de Educación Pública.</p>

Fuente: Elaboración Propia con base el oficio número FP/100/130/2021/ dirigido al Lic. Andrés Manuel López Obrador de la Oficina de la C. Secretaria de la Función Pública el 19 de mayo de 2021.

De esta manera, las tareas de administración se reducirían, las duplicidades se eliminarían y las labores sustantivas de la Administración Pública Federal se incrementarían. Esta Ley que pro-

ponemos es totalmente congruente con las disposiciones constitucionales y va en línea con las mejores prácticas organizacionales de otros países. Propusimos al presidente realizar esta reforma precisamente de cara a la crisis internacional provocada por el virus Covid-19 y la importante presión que existe sobre las finanzas públicas. Creemos que esta Ley es congruente con la vocación transformadora de esta administración y el compromiso de construir un gobierno austero, eficiente y efectivo, que verdaderamente atienda las necesidades y demandas de los ciudadanos y así se lo expresamos al presidente por escrito²².

De forma tal que, la estructura de las doce Secretarías de Estado resultantes de estos ajustes arriba reseñados quedaría de la siguiente manera:



Fuente: Elaboración propia.

²² Secretaría de la Función Pública (19/mayo/2021). Oficio número FP/100/130/2021/ dirigido al Lic. Andrés Manuel López Obrador. México. Oficina de la C. Secretaria de la Función Pública.

Tabla 2. Nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal	
DEPENDENCIAS ACTUALES	NUEVAS DEPENDENCIAS
1. Secretaría de Gobernación	1. <i>Secretaría de Gobernación</i>
2. Secretaría de Relaciones Exteriores	2. <i>Secretaría de Relaciones Exteriores</i>
3. Secretaría de la Defensa Nacional	3. <i>Secretaría de la Defensa Nacional</i>
4. Secretaría de Marina	4. <i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</i>
5. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	5. <i>Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Vivienda</i>
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público	6. <i>Secretaría de Economía</i>
7. Secretaría de Bienestar	7. <i>Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural</i>
8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	8. <i>Secretaría de Infraestructura Comunicaciones y Transportes</i>
9. Secretaría de Energía	9. <i>Secretaría de la Función Pública</i>
10. Secretaría de Economía	10. <i>Secretaría de Educación Pública</i>
11. Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	11. <i>Secretaría de Salud y Bienestar Social</i>
12. Secretaría de Infraestructura Comunicaciones y Transportes	12. <i>Secretaría del Trabajo y Previsión Social</i>
13. Secretaría de la Función Pública	
14. Secretaría de Educación Pública	
15. Secretaría de Salud	

16. Secretaría del Trabajo y Previsión Social	
17. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	
18. Secretaría de Cultura	
19. Secretaría de Turismo	

Fuente: Elaboración Propia con base el oficio número FP/100/130/2021/ dirigido al Lic. Andrés Manuel López Obrador de la Oficina de la C. Secretaria de la Función Pública el 19 de mayo de 2021.

Es importante señalar que la función esencial del Poder Ejecutivo en cuanto a la administración pública y los mecanismos para brindar los servicios a la ciudadanía a través de las dependencias que conforman los organismos públicos centralizados, descentralizados, paraestatales y desconcentrados, es servir al pueblo y auspiciar el bienestar de las mayorías y el interés público. Para cumplir con este primordial objetivo se debe contar con una estructura suficiente para cumplir con las funciones y atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere. Del mismo modo resulta fundamental apoyar a las Entidades Federativas a combatir los altos niveles de pobreza que aún continúan especialmente en el sur del país como ya vimos en el segundo apartado de este artículo. Debemos contar con un manejo más equitativo y racional del presupuesto sustentado en la Austeridad Republicana como principio administrativo y comportamiento ético que debe venir de arriba hacia abajo, recordando la máxima de que “no puede haber gobierno rico con pueblo pobre”, por ello resulta necesario atender con mayor esmero las necesidades de la población con mayores porcentajes de pobreza en México.

Los principales cambios normativos de nuestra propuesta serían los siguientes (Ver tabla 3):

Tabla 3. Cambios Normativos LOPEF

Artículo de la LOAPF	Resumen de Modificación
<i>Artículo 1. Objetivo de la Ley</i>	Desaparecen los Órganos Reguladores Coordinados
<i>Artículo 2. Establece las dependencias de la Administración Pública Centralizada</i>	Desaparecen los Órganos Reguladores Coordinados
<i>Artículo 3. Define el auxilio del Ejecutivo de la Unión por parte de las entidades de la administración pública paraestatal:</i>	Se eliminan las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones de seguros y fianzas
<i>Artículo 14. Define principales puestos para el despacho de los asuntos en las Secretarías</i>	Se elimina la Secretaría de Marina porque se añade a la Secretaría de la Defensa Nacional.
<i>Artículo 20. Define a las Unidades de Administración y Finanzas y Oficiales Mayores</i>	Desaparecen las atribuciones de la Secretaría de Marina
<i>Artículo 26. Enuncia las dependencias que integran al Ejecutivo Federal</i>	Se eliminan las Secretarías de Marina, Seguridad y Protección Ciudadana, del Bienestar, de Energía, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Secretaría de Cultura y Secretaría de Turismo. Se unifica la Secretaría de Defensa Nacional y Secretaría de Marina. Se añaden atribuciones creando la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Vivienda. Se añaden atribuciones de bienestar creando la Secretaría de Salud y Asistencia Social.
<i>Artículo 27.- Se describen las atribuciones de la Secretaría de Gobernación.</i>	Se añade un Apartado B que le atribuye a la Secretaría de Gobernación tareas que le competían a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

<i>Artículo 29.- Se describen las atribuciones de la Secretaría de la Defensa Nacional.</i>	Se crea un apartado B donde se añaden las atribuciones que tenía la Secretaría de Marina a la Secretaría de la Defensa Nacional.
<i>Art. 32 Bis</i> <i>Se describen las atribuciones de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.</i>	Se añade un apartado B con las atribuciones que originalmente le competían a la Secretaría de Desarrollo Territorial y Agrario Creando la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Vivienda
<i>Art. 34. Se exponen las funciones de la Secretaría de Economía</i>	Se crea un Apartado B con las atribuciones que competían a la Secretaría de Energía y, se crea un apartado C con las funciones que correspondían a la Secretaría de Turismo añadiéndolas a la Secretaría de Economía.
<i>Art 35. Se describen las actividades de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural</i>	Se le agrega un apartado B con las atribuciones que tenía la Secretaría de Desarrollo Agrario
<i>Art. 38. Se exponen las atribuciones de la Secretaría de Educación Pública</i>	Se añade un apartado B encomendando las tareas que antes le competían a la secretaría de cultura.
<i>Art. 39. Se enumeran las atribuciones de la Secretaría de Salud</i>	Se añade un apartado b con las atribuciones que competían a la Secretaría del Bienestar.

Fuente: Elaboración Propia con base el oficio número FP/100/130/2021/ dirigido al Lic. Andrés Manuel López Obrador de la Oficina de la C. Secretaria de la Función Pública el 19 de mayo de 2021.

IV. CONCLUSIONES

La Austeridad Republicana de Estado se aleja de la visión y aplicación neoliberal de la austeridad que han menoscabado el ejercicio de los derechos sociales y el funcionamiento y operación de los

gobiernos y las administraciones públicas. La austeridad neoliberal siempre funcionó bajo la lógica de reducir la justicia social y los gastos de inversión del gobierno. El neoliberalismo avanzó pisoteando derechos y disminuyendo recursos a los programas sociales, con objeto de beneficiar intereses más concentrados en lo financiero y la operación de las corporaciones.

Por ello la “Austeridad Republicana” es diametralmente opuesta al concepto de “austeridad” utilizado por los gobiernos anteriores. La austeridad de los gobiernos previos se aplicaba al gasto público y los programas sociales. Se trató fundamentalmente de una austeridad para las clases subalternas, quienes se tuvieron siempre que “ajustarse el cinturón” frente a la carestía.

El gobierno de López Obrador buscó reducir los derroches en el gasto público y combatir la corrupción. Los puntos clave de la austeridad predicada e impulsada por la actual administración para lograr un gobierno austero han incluido acciones como eliminar seguros médicos privados para servidores públicos y reducir drásticamente la contratación de personal por honorarios, suprimir duplicidades de las estructuras y programas de gobierno, eliminar oficialías mayores, oficinas de prensa, áreas de publicaciones, defensorías jurídicas, consolidar las compras públicas, etc.

Para honrar el proyecto de la austeridad republicana y democratizar el gobierno, es necesario ir más allá de estas medidas de gasto para también atender el problema de manera estructural. Específicamente, se requiere una nueva organización del Poder Ejecutivo Federal y una nueva normativa desburocratizante y austera. La nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal que aquí hemos propuesto fue puesta a consideración del presidente de la República desde la oficina de la Secretaria de la Función Pública el 19 de mayo de 2021. En el archivo electrónico adjunto se ofrece al lector o interesado la propuesta en cuestión para que se juzgue directamente sobre su viabilidad o imposibilidad.

El modelo neoliberal fracasó en lo económico, en lo social, en lo estructural y también en lo organizacional. Y todo ello se refleja en las mismas políticas públicas de ortodoxia monetaria y ma-

croestructural (bajas tasas de interés, prohibiciones de déficits fiscales y nulo intervencionismo estatal) que el mismo modelo profetizo como sagradas y que hoy ya no considera más así. A partir de las recurrentes crisis económicas vinculadas al neoliberalismo, se ha generado un debate internacional sobre sus causas, efectos y las políticas anticíclicas que atenúen las consecuencias derivadas de la implantación de estas políticas. La actual crisis sanitaria mundial del COVID-19 descubre de raíz, las profundas inequidades que exacerba el neoliberalismo, y aunque las corrientes dominantes promovidas por organismos financieros internacionales quieren explicar la actual crisis a partir de la emergencia sanitaria, planteando una nueva liberalización de la economía mundial para restaurar el ciclo de acumulación a expensas de lo público, ello solo generaría una mayor expropiación de la riqueza social.