

El contexto político de la Cuarta Transformación

El presente trabajo se ocupa de analizar las reformas que se realizaron a la administración pública federal el 30 de noviembre de 2018. Para evaluar esos cambios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal partiremos de dos contextos: el primero es el de la toma de decisiones públicas, que, en esta opinión, nos proporciona el marco doctrinal para entender hacia dónde se encamina la Cuarta Transformación en el tema de la administración pública; y el segundo, en el marco histórico de la administración pública del país, para destacar en dónde se ubican las reformas a la administración pública impulsadas en la Cuarta Transformación. Así, cerraremos con el análisis normativo de dichas reformas y una posible prospectiva de ese proceso.

Una vez realizada esta breve digresión metodológica, es importante destacar que es demasiado pronto para realizar una evaluación de la llamada “Cuarta Transformación”, pues si bien existen documentos disponibles que ayudarían a realizar tal análisis, todavía no existe una *praxis* administrativa que nos ayude a evaluar esa forma de operar la política.¹ No obstante esa destacada limitante, iniciaremos nuestro estudio.

¹ Aquí nos hacemos eco de las ideas de Louis Althusser, en el sentido de que la ideología representa la relación imaginaria de los individuos con las condiciones reales de existencia; que cuenta con existencia material y que no hay *praxis*, sino por y bajo una ideología, y que ésta existe por y para el sujeto. Véase Althusser, Louis, *Ideología y aparatos ideológicos de Estado. Freud y Lacan*, 3a. reimp., Buenos Aires, Nueva Visión, 2003, pp. 43-51.

La Cuarta Transformación se asocia con un *proyecto alternativo de nación* presente en el discurso de los triunfadores de la elección del 10 de junio de 2018, el partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) y sus aliados políticos. En el nivel ideológico, el documento *Proyecto Alternativo de Nación. 10 Puntos para Lograr el Renacimiento de México (Documento a discusión)* contiene una doctrina política con nueve ideas que articulan diversos ejes de acción: *i)* comunidad; *ii)* ética política; *iii)* regeneración moral; *iv)* democracia participativa (donde destaca el problema de la corrupción); *v)* cultura democrática; *vi)* derechos humanos; *vii)* diversidad cultural e indigenismo; *viii)* “buen vivir”, y *ix)* poder social.²

Así, en el apartado “Crear instituciones de participación”, se destaca: “La democracia efectiva es el poder del pueblo. El espíritu republicano nace de la convicción de que el interés público corresponde al interés general”.³

² *Proyecto Alternativo de Nación. 10 Puntos para lograr el renacimiento de México (Documento a discusión)*, elaborado por una comisión integrada por: Arnaldo Córdova, Enrique González Pedrero, Luis Javier Garrido, José María Pérez Gay, Víctor Flores Olea, Lorenzo Meyer, Rogelio Ramírez de la O, Adolfo Hellmund, Juan José Paullada, Octavio Romero Oropeza, Luis Linares Zapata, Ignacio Marván Laborde, Julio Scherer Ibarra, Jaime Cárdenas, Luciano Concheiro, Héctor Díaz Polanco, Elena Poniatowska, Laura Esquivel, Víctor Manuel Toledo, Cristina Barros, Víctor Suárez, Bolívar Echeverría, Armando Bartra, Jesusa Rodríguez, José Eduardo Beltrán, Agustín Díaz Lastra, Antonio Gershenson, Claudia Sheinbaum Pardo, Asa Cristina Laurell, Raquel Sosa Elizaga, Martha Pérez Bejarano, Bertha Elena Luján Uranga, Irma Eréndira Sandoval y Jesús Ramírez Cuevas, disponible en: <http://em.fis.unam.mx/public/mochan/proyectoAlternativoDeNacion20101231.pdf>. Donde se destaca: 1) Recobrar plenamente el sentido de comunidad (familiar, nacional, regional, local, barrial, etcétera), implica una profunda reforma cultural y moral; 2) Restaurar la ética política; 3) Ante la ausencia de una ética política, es necesario lanzar una cruzada de regeneración moral que obligue a los políticos, a los representantes, a asumir su responsabilidad para con el pueblo, en especial con los más oprimidos y empobrecidos. Se debe enseñar ética, teórica y práctica, en las escuelas, desde el nivel básico; 4) Crear instituciones de participación. El cambio ético, teórico y práctico, habrá de realizarse también a través de la política y de la democracia; 5) Promover la cultura democrática. La democracia participativa implica el desarrollo de una cultura democrática que ha sido bloqueada por las prácticas corruptas del sistema de representación vigente; 6) Impulsar una visión integral de los derechos humanos; 7) Defender la diversidad cultural y derechos de los pueblos; 8) Integrar el concepto del “buen vivir” en la vida social; 9) Construir el poder social: *a)* La construcción del poder social comienza en la familia; *b)* El poder social se construye en proyectos concretos, conjugando tres elementos: la solidaridad, la organización y el conocimiento científico y tecnológico; *c)* Los hogares autosuficientes, sanos y seguros, son las células básicas del poder social, pero sólo alcanzan a realizarse plenamente cuando forman redes, asociaciones, cooperativas o comunidades de territorios bien definidos; *d)* Aprender de las experiencias comunitarias existentes; *e)* La búsqueda de experiencias previas debe extenderse al resto del mundo; *f)* Creación de comités de apoyo (político y técnico) para las redes dedicadas a la gestión de asesorías, orientaciones diversas, organización de talleres y seminarios, y a la difusión masiva de materiales políticos, culturales y también técnicos.

³ *Ibidem*, p. 4.

También es identificable un contexto argumentativo que se mueve en torno a la idea de *combate a la corrupción*, ya que en el documento “Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024. Plataforma Electoral y Programa de Gobierno”, se destaca que la corrupción es una desviación de los gobernantes que puede, y debe, ser erradicada, por lo que resulta fundamental respetar la ley; un propósito que se puede lograr sin modificar la ley.⁴ En este sentido, están presentes ideas como la legalidad, la voluntad para aplicar las leyes para acabar con la impunidad y un rechazo a la modificación legal, con énfasis en la movilización social en torno a la idea de *regeneración ética*.

En la dimensión socio-económica, en el documento se afirma la existencia de una relación de causalidad entre “la precariedad material que padece la mayor parte de la población con el incremento de la inseguridad, la violencia, la migración forzada por las circunstancias, la descomposición política e institucional y la mediocridad del desempeño económico en general”. Por lo anterior se propone combatir la pobreza “mediante la creación de fuentes de trabajo, el impulso a las actividades productivas, la inclusión de todos los jóvenes en programas educativos o laborales y la atención prioritaria al cumplimiento efectivo de los derechos de las mujeres, los pueblos indígenas, los adultos mayores, los niños y otros grupos vulnerables”.⁵ Además se afirma que “Los componentes del Proyecto de Nación deben descansar en el supuesto de una ejecución austera, responsable y honesta del gasto público, y en la conservación de los balances macroeconómicos”.⁶

El documento también destaca que “ninguna sociedad puede funcionar adecuadamente sin certeza jurídica y sin garantías para la seguridad física de sus integrantes”. Y sostiene que “es imperativo devolver la paz a las calles y los hogares mexicanos y en esa lógica se

⁴ “Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024. Plataforma Electoral y Programa de Gobierno”, p. 6. disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex201712-22-1p-5-2-a2.pdf>.

⁵ *Ibidem*, pp. 6 y 7.

⁶ *Ibidem*, p. 7.

pidió que las propuestas de todos los ejes temáticos contribuyeran a tal objetivo”.⁷ Por último, el documento menciona que “La perspectiva del desarrollo sostenible es, en consecuencia, un componente obligado para todas las propuestas contenidas en este Proyecto de Nación, desde las educativas hasta las de política exterior, pasando, desde luego, por las de política industrial, energética, agraria y social”.⁸ El resultado es que la propuesta económica es un *desarrollismo sustentable encaminado al combate a la pobreza*.

El presidente constitucional Andrés Manuel López Obrador ha caracterizado a su Cuarta Transformación como un cambio pacífico, radical, orientado a terminar con “el régimen corrupto de injusticias y de privilegio”, donde los servidores públicos deben poner “por encima de nuestros intereses personales, por legítimos que sean, el interés nacional; el objetivo superior es la transformación del país”.⁹

Como puede apreciarse, en el mencionado documento se sostiene que el Proyecto de Nación busca impulsar el despertar de las conciencias y mantener esa conmovedora movilización social producida por los sismos para subsanar sus efectos; para hacer posible la reconstrucción democrática de México.¹⁰

Así, una idea parece entrecruzar el discurso político de la Cuarta Transformación: el interés público. Desde el siglo XIX se entendía que éste es permanente, porque es el conjunto de, valga la redundancia, intereses particulares que no cesan jamás y el lazo que une a los individuos. Entonces, el interés público es la reunión de aquellas necesidades y relaciones naturales y universales cuya expresión son las leyes y su poder el regulador.¹¹

⁷ *Idem*.

⁸ *Ibidem*, pp. 8 y 9.

⁹ Discurso de Andrés Manuel López Obrador, presidente del Comité Ejecutivo Nacional de Morena, durante el III Congreso Nacional Extraordinario en la Ciudad de México, 11 de junio de 2017.

¹⁰ “Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024...”, *cit.*, pp. 10 y 11.

¹¹ Bonnin, Carlos Juan Bautista, *Compendio de los principios de administración*, Madrid, Imprenta de Don José Palacios, 1834, p. 35.

Concluyendo, las decisiones de política que deben servir de eje a la administración pública de la Cuarta Transformación podrían denominarse *nacionalismo axiológico-moral* y un, recalco, *desarrollismo sustentable orientado al interés público y el combate a la pobreza*, por su énfasis en el pueblo, los valores, la moral, el desarrollo, la sostenibilidad y la pobreza. Asimismo, si entendimos bien, esta administración debe realizar el *interés público* como expresión del interés general.

La evolución de la administración pública mexicana

La administración pública, como la define Bonnin, es “una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas”.¹² Por consiguiente, históricamente la noción de administración pública se asocia con el gobierno de un Estado.¹³ Es por eso que en el siglo XVIII ésta se sustentaba en las *cuatro causas*: policía, justicia, guerra y hacienda.¹⁴ Pero a partir de 1812, en el siglo XIX, con el artículo 222 de la Constitución Política de la Monarquía Española, o Constitución de Cádiz, es que aparecen siete secretarías del despacho: de Estado; de Gobernación del Reino para la Península e Islas adyacentes; de Gobernación del Reino para Ultramar; de Gracia y Justicia; de Hacienda; de Guerra, y de Marina.

En México es en 1821 cuando nace formalmente nuestra administración pública, y como afirma Omar Guerrero, las secretarías de Estado eran: del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores; del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos; del Des-

¹² *Ibidem*, p. 39.

¹³ Para una historia detallada de la administración pública desde la antigüedad véase Sánchez González, José Juan, *La administración pública como ciencia: su objeto y estudio*, México, Plaza y Valdés, 2001.

¹⁴ Véase la Ordenanza de Intendentes del 10 de mayo de 1787, citada en Terán, Marta y Serrano Ortega, José Antonio, *Las guerras de independencia en la América española*, México, El Colegio de Michoacán-Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo-Conculta-INAH, 2002, p. 194. Sin embargo, también existe un antecedente en la Real Cédula del 13 de noviembre de 1766, donde se encomienda a los corregidores los ramos de justicia y policía, y a los intendentes las competencias de hacienda y guerra.

pacho de Guerra y Marina, y Despacho de Hacienda, aunque ya existían instituciones descentralizadas, herencia del Virreinato, como el Nacional Monte de Piedad, el Sistema Postal y la Academia de San Carlos.¹⁵

La Constitución de 1824 estableció un Consejo de Gobierno y el número de secretarios que disponía la ley en sus artículos 113 y 117. Y la cuarta de las Siete Leyes Constitucionales (20 de diciembre de 1836) también dispuso un Consejo de Gobierno en su artículo 21, y en materia de ministerios regresó a las *cuatro causas*, pero en su artículo 28 agregaba los ramos administrativos de lo interior, de relaciones exteriores, de hacienda y de guerra y marina.

En el artículo 93 de las Bases de Organización Política de la República Mexicana (12 de junio de 1843) se confiere el despacho de todos los negocios del gobierno a cuatro ministros: de relaciones exteriores, gobernación y policía; de justicia, negocios eclesiásticos, instrucción pública e industria; de hacienda, y de guerra y marina.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, en el artículo 86, instituye la reserva de ley para la administración pública, al prescribir que “habrá el número de secretarios que establezca el Congreso por una ley”, a la que atribuye la “distribución de los negocios que han de estar á cargo de cada secretaría”.

El 23 de febrero de 1861 Benito Juárez emitió el Decreto de Gobierno. Distribución de los ramos de la Administración Pública para su despacho entre las seis Secretarías de Estado, donde aparecen las secretarías de Estado y del Despacho: de Relaciones Exteriores; de Gobernación; de Justicia e Instrucción Pública; de Fomento; de Hacienda y Crédito Público, y de Guerra y Marina.

¹⁵ Cfr. Guerrero Orozco, Omar, “Antecedentes de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, *Revista de Administración Pública* 141, México, vol. LI, núm. 3, septiembre-diciembre de 2016, pp. 27 y 28.

Durante el gobierno de Porfirio Díaz, el 13 de mayo de 1891, se expidió un Decreto del Congreso. Se estableció el modo como debían distribuirse los negocios entre las secretarías de Estado, donde, en su artículo 1o., se aludía a las siete secretarías de Estado siguientes: de Relaciones Exteriores; de Gobernación; de Justicia e Instrucción Pública; de Fomento; de Comunicaciones y Obras Públicas; de Hacienda, Crédito Público y Comercio, y de Guerra y Marina.

Un texto similar al de la Constitución de 1857 se trasladó al texto original del artículo 90 de la de 1917. Además, en cumplimiento del primer transitorio de la Constitución de 1917, Venustiano Carranza expidió la Ley de Secretarías de Estado (14 de abril de 1917), cuyo artículo 1o. establecía seis secretarías y tres departamentos. Secretarías: de Estado; de Hacienda y Crédito Público; de Guerra y Marina; de Comunicaciones; de Fomento, y de Industria y Comercio. Departamentos: Judicial; Universitario y de Bellas Artes, y Salubridad Pública. Asimismo, el 31 de diciembre de 1917 se decretó la Ley de Secretarías de Estado, donde se regulaba a las secretarías de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de Hacienda y Crédito Público; de Guerra y Marina; de Agricultura y Fomento Industrial; de Comunicaciones y Obras Públicas, y de Industria, Comercio y Trabajo. Por su parte, los departamentos eran: Universitario y de Bellas Artes; Salubridad Pública; Aprovevisionamientos Generales; Establecimientos Fabriles y Aprovevisionamientos Militares, y Contraloría.

De igual modo, el 30 de diciembre de 1939, el 21 de diciembre de 1946 y el 24 de diciembre de 1958 se expidieron leyes de secretarías y departamentos de Estado. Como quedó de manifiesto, la administración pública de la primera década del siglo XX se caracterizó por una tendencia hacia el estatalismo¹⁶ y el gubernamentalismo.¹⁷

¹⁶ Que a alude a la "tendencia que exalta el poder y la preeminencia del Estado sobre las demás entidades sociales".

¹⁷ Entendido como el "sistema o estructura general que es referido únicamente al gobierno, ya sea del Estado y todo lo que está formado por la rama ejecutiva encabezada por el presidente de la República", disponible en: <https://definiciona.com/gubernamentalismo/>.

Ya en 1957 Gabino Fraga recomendaba usar la expresión “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”. Y en 1965 se creó la Comisión de Administración Pública en la Secretaría de la Presidencia, a cargo de José López Portillo, con el objetivo de dictaminar la estructura de la administración pública, y cuya declarada finalidad era integrar la planeación del desarrollo y la presupuestación. Así, el 29 de diciembre de 1976 surgió la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (promulgada el 22 de diciembre de 1976),¹⁸ la cual permanece vigente desde el 1o. de enero de 1977.

A partir de 1980 aparece el denominado paradigma *posburocrático* y el concepto de *buen gobierno*, que, entre otros puntos, exige que las administraciones públicas cumplan eficientemente con su cometido, pero bajo la consigna inescapable de mantener con todo cuidado el medioambiente, proteger a la naturaleza, preservar y mejorar la ecología del entorno para que las presentes y futuras generaciones, lejos de encontrar el ocaso y la destrucción, puedan disfrutar de una naturaleza intacta.¹⁹ De este modo, en la administración pública aparecen modelos administrativos como la nueva gestión pública, la reinención del gobierno y la administración de calidad total.

Por reforma del 21 de abril de 1981 se incorporan al texto del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la concepción de una administración pública centralizada y paraestatal, y la composición de la primera en secretarías de Estado y departamentos administrativos.

El 2 de agosto del 2007 se reformó de nuevo dicho artículo 90, para eliminar de su texto los departamentos administrativos. Aquí vale la pena mencionar que la Ley Orgánica de la

¹⁸ Para ver un análisis detallado de este proceso véase Carrillo Castro, Alejandro, “La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el proceso de reforma administrativa”, *Revista de Administración Pública* 141, México, vol. LI, núm. 3, septiembre-diciembre de 2016, pp. 77-95.

¹⁹ Pichardo Pagaza, Ignacio, *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*, México, El Colegio Mexiquense-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2004, pp. 371 y 372.

Administración Pública Federal se reforma cada sexenio y en ocasiones año con año,²⁰ lo que muestra el agotamiento del modelo de administración pública heredado de 1976.

En este contexto, en el Informe del Secretario General A/60/114, del 12 de julio de 2005, sobre “Administración pública y desarrollo”, se afirma que los programas de revitalización del decenio de 1980 y principios de 1990 se formularon ante la insistencia de instituciones financieras y donantes externos, y se centraron en cuestiones de reducción de gastos y en el ángulo económico doctrinario de la oferta; o sea, una administración pública que aplicaba técnicas empresariales y de satisfacción al cliente.²¹ Por tanto, la tendencia de la reforma de la administración pública en el decenio de los años ochenta formaba parte de los programas de reestructuración económica dirigidos a reducir gastos, ejecutados a instancia, como se menciona, de instituciones financieras y donantes internacionales, lo que se consideraba, en general, una imposición externa.²²

Así, el numeral 23 del informe aludido líneas antes menciona las razones para emprender las tareas de revitalización administrativa, que son:

²⁰ A manera de ejemplo pueden consultarse las reformas desde 1993, en el *Diario Oficial de la Federación* de las siguientes fechas: 23 de diciembre de 1993, 28 de diciembre de 1994, 19 de diciembre de 1995, 15 de mayo de 1996, 16 de mayo de 1996, 24 de diciembre de 1996, 4 de diciembre de 1997, 11 de febrero de 1998, 4 de enero de 1999, 18 de mayo de 1999, 30 de noviembre de 2000, 13 de marzo de 2002, 25 de febrero de 2003, 10 de abril de 2003, 21 de mayo de 2003, 10 de junio de 2005, 8 de diciembre de 2005, 24 de abril de 2006, 4 de mayo de 2006, 2 de junio de 2006, 1o. de octubre de 2007, 28 de noviembre de 2008, 17 de junio de 2009, 15 de diciembre de 2011, 9 de abril de 2012, 14 de junio de 2012, 27 de diciembre de 2012, 2 de enero de 2013, 2 de abril de 2013, 5 de diciembre de 2013, 26 de diciembre de 2013, 20 de mayo de 2014, 13 de junio de 2014, 14 de julio de 2014, 11 de agosto de 2014, 24 de diciembre de 2014, 27 de enero de 2015, 11 de febrero de 2015, 19 de marzo de 2015 (asociada a la acción de inconstitucionalidad 1/2013), 13 de mayo de 2015, 17 de diciembre de 2015, 18 de diciembre de 2015, 30 de diciembre de 2015, 19 de diciembre de 2016, 19 de mayo de 2017, 9 de marzo 2018, 24 de abril 2018, 15 de junio de 2018 y 30 de noviembre de 2018.

²¹ Naciones Unidas, Asamblea General, sexagésimo período de sesiones, tema 43, Informe del Consejo Económico y Social, Administración Pública y Desarrollo, Informe del Secretario General A/60/114, 12 de julio de 2005, en el documento “III. Revitalización de la administración pública: cuestiones predominantes, impulso a la reforma y nuevas tendencias”, numeral 19, p. 7.

²² *Ibidem*, numeral 22, p. 8.

- a) Promover la ética, la transparencia y la rendición de cuentas.
- b) Aumentar la eficiencia y la eficacia de la administración pública, especialmente en lo referente a la prestación de servicios públicos.
- c) Asegurar la capacidad de respuesta de la administración pública a las necesidades de los ciudadanos y a sus legítimas demandas (mediante la adopción de cartas del ciudadano, difusión de promesas de servicio y puesta en práctica de iniciativas de servicios de calidad).
- d) Promover el desarrollo humano (y alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio).
- e) Promover el crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica (adquiriendo y aplicando la capacidad de ejecutar programas orientados a fomentar la confianza de los inversores y crear un entorno propicio para la participación del sector privado en el desarrollo).

Asimismo, en el apartado “Conclusiones y recomendaciones”, numeral 56, el documento destaca:

Los próximos años serán fundamentales para los sistemas de administración pública de todo el mundo. Además de contribuir a los esfuerzos encaminados a aliviar la pobreza, esos sistemas deberán establecer condiciones esenciales para la creación de riqueza y la consecución de los objetivos generales de desarrollo. Anticipando ese papel ampliado, en los últimos 5 a 10 años algunos de esos sistemas han adoptado una serie de medidas de reforma y revitalización, entre ellas la adopción de mecanismos de gestión del rendimiento, servicio de calidad y “atención al cliente”; iniciativas de gobernanza comprometida; aplicación de tecnologías de la información y las comunicaciones, y la ejecución de programas de lucha contra la corrupción.

Como reflexión crítica en torno a la administración pública se destaca que su *estudio* sigue atrapado en la mentalidad minimalista del decenio de 1980.²³ Como se advierte, las recomendaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se relacionan con el denominado paradigma posburocrático o el buen gobierno. Mas, se afirma, en la práctica cotidiana de la administración pública el concepto de buen gobierno ha sustituido el uso del paradigma posburocrático, mientras que en la teoría, en cambio, el uso de modelos y paradigmas posburocráticos ha sido uno de los instrumentos que permiten avances en la modernización administrativa.²⁴

Sin embargo, no debemos olvidar lo cercano de esos paradigmas a esquemas económicos de libre mercado.²⁵ En efecto, el sacudimiento de las ideas administrativas originado en Gran Bretaña y Estados Unidos, a raíz de la primacía de los mecanismos de mercado en la economía, propició el surgimiento de prácticas exitosas, como la nueva gestión pública, la reinención del gobierno, la administración de calidad total y otras más. Los estudios de campo derivados de tales aplicaciones hicieron surgir nuevas teorías en la administración pública, y una de ellas fue la teoría del paradigma posburocrático.²⁶

La administración pública actual, según Luis F. Aguilar Villanueva, tiene dos tendencias que la orientan y animan: la primera se inclina a reivindicar, recuperar y reconstruir la

²³ Informe del Secretario General A/60/114, p. 19.

²⁴ Pichardo Pagaza, Ignacio, *op. cit.*, p. 363.

²⁵ "In the United Kingdom administrative institutions and processes are shaped by the development of liberal democratic ideology within the changing condition of contemporary politics" (p. 67). Para el caso de Estados Unidos: "The American political system and its administrative subsystem, although in many respects unique in their characteristics, nevertheless bear the imprint of historical forces both foreign and domestic. [...] In the United States as in other countries, the system of public administration must conform to the requirements of the existing political regime, particularly to those political characteristics which are unique or unusual". Rowat, Donald C. (ed.), *Public Administration in Developed Democracies. A Comparative Study*, Nueva York, Marcel Dekker, 1987, pp. 395 y 396. A pesar de su temporalidad, se puede considerar que estos comentarios siguen vigentes.

²⁶ Pichardo Pagaza, Ignacio, *op. cit.*, p. 364.

administración pública; la segunda busca recuperar, reactivar y reconstruir la capacidad administrativa de la administración pública. Ambas tendencias tienen puntos de convergencia y complementariedad, pero lo mismo orientaciones, preferencias, temas y acentos distintos que tensiones recíprocas.²⁷

Los artículos 80, 89, 90, 91 y 92 de la Constitución actual contienen nuestro modelo de administración pública centralizada y paraestatal, que se sustenta en un esquema de orden jerárquico donde el presidente de la República es jefe de Estado y de gobierno, a quien se le asigna un grupo de cuerpos auxiliares tanto para funciones públicas como para fomento económico y demás actividades.²⁸ Además, el paradigma se sustenta en el sometimiento de la administración a la Constitución y a la ley, y tiene como finalidad el beneficio al pueblo.²⁹

²⁷ Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, 5ª. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 2015.

²⁸ Para un análisis de las relaciones entre la Constitución y la administración véase Chanes Nieto, José, *Administración y política*, México, Universidad de Guanajuato, Facultad de Derecho, 1997.

²⁹ Artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los cambios a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (30 de noviembre de 2018)

Existen dos reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (30 de noviembre de 2018); una al artículo 21, que no abordaremos, y otra que impacta en diversos artículos, que es la que nos ocupa.³⁰

³⁰ Véase el Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 30 de noviembre de 2018, que en su artículo único destaca: "Se reforman los artículos 4o., primer y segundo párrafos; 6o.; 8o., segundo párrafo; 14, primer párrafo; 16, segundo párrafo; 17 Bis, primer párrafo, y las fracciones I, II y III, en su párrafo y los actuales incisos b), c) y d); 20; 26; 27; 28, fracción XI; 29, fracción XVI; 31, fracciones II, III, V, VII, y se recorren las actuales XXXIII y XXXIV, para pasar a ser XXXI y XXXII; 32, en su párrafo y las fracciones I e inciso c), III, IV y XIII; 32 Bis, fracciones I, II, IV, V, VII, XIII, XVI, XXV, XXVI, XXIX, XXXI y XXXIV; 33, fracciones X, XVII, XVIII, XXI y XXV; 34, fracciones IV, V, VII, IX, XI, XV, XVI, XXI, XXIV, XXVII y XXX; 35, fracción XXI, incisos d) y e); 37, fracciones I, II, IV, V, VIII, IX, XI, XII, XV, XVII, XX, XXI, XXII y XXIV; 38, fracciones III, VIII, XXX y XXX Bis; 39, fracciones I, II, VI, X y XI; 40, fracción XVIII; 41, fracción I, en su párrafo y el inciso c); 41 Bis, fracciones I, III, IV, inciso b), VI, IX, X, XI, XII, XV y XIX; 43, fracción VII, segundo párrafo y 43 Bis, primer párrafo; se adicionan un tercer párrafo y las fracciones I, II y III al artículo 8o.; los incisos b), recorriéndose los actuales en su orden, y f) a la fracción III del artículo 17 Bis; un artículo 17 Ter; un artículo 30 Bis; las fracciones XXII, XXV, XXVI, XXVII y XXVIII al artículo 31; las fracciones XVI, XVII, XVIII, XIX, XX y XXI, recorriéndose la actual XVI, para pasar a ser XXII, al artículo 32; las fracciones XXXVI y XXXVIII al artículo 32 Bis; las fracciones XXII y XXIII, recorriéndose la actual XXII, para pasar a ser XXIV, al artículo 35; una fracción V Bis al artículo 37; las fracciones X, XII, XIV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXVI, XXXI, XXXII y XXXIII, recorriéndose la actual XXXI, para pasar a ser XXXIV al artículo 38; las fracciones XXIV, XXV y XXVI, recorriéndose la actual XXIV, para pasar a ser XXVII, al artículo 39; las fracciones XIX, XX y XXI, recorriéndose la actual XIX, para pasar a ser XXII, al artículo 40; un inciso d) a la fracción I, recorriéndose los actuales d) y e), para pasar a ser e) y f), las fracciones XII Bis, XXII, XXIII, XXV, XXVI y XXVII, recorriéndose las actuales XXII y XXIII, para pasar a ser XXIV y XXVIII, al artículo 41; las fracciones XXIV, XXV y XXVI, recorriéndose la actual XXIV, para pasar a ser XXVII, al artículo 41 Bis y, se deroga la fracción XXVI del artículo 34, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

El proceso legislativo relacionado con las reformas a dicha ley sigue una ruta que inicia el 18 de octubre de 2018, con la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del Grupo Parlamentario de Morena.³¹ En una primera instancia la iniciativa se turnó a las comisiones unidas de Gobernación, Población y Seguridad Pública, posteriormente, el 25 de octubre, se reencauzó el trámite legislativo al remitir el turno a la Comisión de Gobernación y Población y, para opinión, a la Comisión de Seguridad Pública.

El 5 de noviembre se instaló una reunión de trabajo en conferencia legislativa por las comisiones de Gobernación y Población de la Cámara de Diputados, y de Gobernación de la Cámara de Senadores. El 12 de noviembre se aprobó el dictamen en la Comisión de Gobernación y Población de la Cámara de Diputados, y además, en la sesión ordinaria del 13 de noviembre, el Pleno de la Cámara de Diputados aprobó el Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El 14 de noviembre la Cámara de Senadores recibió el expediente y lo turnó a las comisiones unidas de Gobernación y Estudios Legislativos, y para el día 20 de ese mismo mes se presentó el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos sobre la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Dado que lo que se aprobó el 30 de noviembre fueron reformas y adiciones, y se derogaron algunos preceptos, en realidad no existe un cambio sustantivo en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La administración pública sigue siendo centralizada y paraestatal; a la centralizada la integran la Oficina de la Presidencia, las secretarías de Estado,

³¹ La iniciativa la presentan los diputados y diputadas: Mario Delgado, Rosalinda Domínguez Flores, Víctor Blas López, Irán Santiago Manuel, Armando Contreras Castillo, Rubén Terán Águila, Rocío Barrera Badillo y Beatriz Pérez López.

la Consejería Jurídica y los órganos reguladores coordinados, y la descentralizada integra a las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos (artículos 1o. y 2o.).

También sigue vigente el paradigma tripartito: centralización, desconcentración y descentralización (véanse los artículos 1o., 2o., 3o. y 17). Aunque llama la atención un tipo de *descentralización política* incorporada en los artículos 17 Bis y 17 Ter, llamada Delegaciones de Programas para el Desarrollo. También destaca que, a pesar de que el artículo 10 establece que las secretarías de Estado “tendrán igual rango y entre ellas no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna”, en los hechos se establece una distinción y preeminencia al señalar, en el artículo 20, que “contarán con una Unidad de Administración y Finanzas” para los servicios de apoyo administrativo, mientras que a las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de la Defensa Nacional y de Marina se les permite realizar dichos servicios a través de sus oficialías mayores. Asimismo, se permite, por conducto de su Oficialía Mayor, coordinar la operación de dichas unidades de administración y finanzas, lo que subordina a las secretarías a esa dependencia.

De igual forma, sobresale el tema de las comisiones intersecretariales, consultivas y presidenciales en el artículo 21. Y el artículo 26 menciona a las secretarías de: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Seguridad y Protección Ciudadana; Hacienda y Crédito Público; Bienestar; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura y Desarrollo Rural; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Cultura; Turismo, y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Como se advierte, la administración pública federal mexicana sigue estando atada a la revitalización administrativa de las décadas de los ochenta y noventa, con un énfasis en el paradigma posburocrático.

A manera de conclusión: las polémicas y debates. Hacia una nueva administración pública

La reforma del 30 de noviembre de 2018 no ha estado exenta de polémicas y debates, y existen dos de gran trascendencia que no han sido resueltos: los superdelegados y la “militarización” de la seguridad pública.

Los superdelegados

En realidad, hacen referencia a la creación de nuevas unidades: las delegaciones de Programas para el Desarrollo, que están incorporadas en los artículos 17 Bis, fracción III, y 17 Ter, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y que en términos del Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos sobre la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

- 1) Parten de la idea de una operación conforme al criterio de “desconcentración territorial” basado en delegaciones. La delegación de facultades ha demostrado ser una herramienta administrativa “efectiva”.
- 2) Su función: las “tareas de coordinación de acciones con las autoridades estatales y municipales y el Ejecutivo federal” y “verificar las acciones estratégicas en

materias prioritarias, y llevar a cabo la supervisión del debido cumplimiento en la prestación de servicios y trámites a cargo de las dependencias y entidades federales, en las entidades federativas”.³²

- 3) Su objeto es “propiciar el mejor desempeño de las múltiples delegaciones” y “conocer las necesidades de la sociedad en las entidades federativas”.
- 4) Promover los planes y programas del gobierno federal para implementar políticas públicas para toda la población.
- 5) Replanteamiento de la relación con los gobiernos de las entidades federativas a partir de la verificación de las funciones de las dependencias y entidades federales en el plano local. Lo que implica convertirlas en modelo de gestión que las ubica “jerárquica y funcionalmente” como “dependientes” del coordinador general de Programas para el Desarrollo.
- 6) Propuesta congruente con los esfuerzos de “simplificación administrativa” que generará mayor eficiencia en la conducción de los trámites de la ciudadanía. Permitirá revisar las 2,300 delegaciones existentes y conservar sólo aquellas que sean necesarias, produciendo ahorros y dotando al ciudadano de certeza en sus trámites. Las que subsistan serán espacios de atención ciudadana denominados oficinas de representación, que fungirán como enlace entre las entidades federativas y la autoridad federal.
- 7) Ejes de la propuesta:
 - i) En cada entidad federativa habrá una Delegación de Programas para el Desarrollo.

³² Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos sobre la Minuta con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan diversas Disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, p. 7.

- ii) Sus funciones son de coordinación con las autoridades federales y municipales y con las oficinas de representación.
 - iii) Sus tareas administrativas serán reguladas por los lineamientos que emitan la Secretaría de Bienestar y la Coordinación General de Programas para el Desarrollo.
 - iv) Las oficinas de representación están jerárquica y funcionalmente sujetas a sus respectivas entidades y dependencias, y ejercerán las funciones y atribuciones que por materia ya atienden.
 - v) Se menciona una transición de 180 días para que la estructura administrativa de dichas oficinas quede constituida.
- 8) En este contexto se establece que para la gestión de las ya citadas delegaciones, el titular del Ejecutivo, o sea, el presidente de la República, contará con la Coordinación General de Programas para el Desarrollo, la cual estará bajo su mando directo.

En el diseño institucional no debemos olvidar que el artículo 80 de la Constitución todavía destaca que “deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo”. Además, el artículo 90 contiene el diseño de una administración pública federal centralizada y paraestatal en términos de una ley orgánica expedida por el Congreso, que “distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado”. Asimismo, los artículos 17 Bis y 17 Ter aluden a dos clases de desconcentración: la administrativa y la política. La primera se relaciona con los trámites y servicios asignados a las oficinas de representación; la segunda se refiere a las delegaciones de Programas para el Desarrollo adscritas a su Coordinación General. Y resalta que tales delegaciones “estarán adscritas, jerárquica y orgánicamente a la Secretaría de Bienestar y sus titulares serán designados por el titular de la secretaría a propuesta de la Coordinación General de Programas para el Desarrollo”.

Como puede apreciarse, estas delegaciones tienen un problema estructural: están sujetas a dos mandos; a la Secretaría de Bienestar y a su Coordinación General, la cual obedece, como ya se especificó líneas antes, al presidente. Lo anterior muestra su importancia política y administrativa, y el énfasis que se dará en el sexenio que inicia a los programas sociales.

Del mismo modo, también se advierte el problema de centralización política, porque esas delegaciones no están diseñadas para realizar actividades administrativas, que se asignan a la figura de la Oficina de Representación, sino, más bien, para labores de coordinación con los gobiernos estatales y municipales, que parecen más de índole política. También, en la figura de estas delegaciones, se muestra la presencia permanente de un secretario de Estado sin cartera específica, que rivalizará con los otros secretarios de Estado de los ramos diferentes al de Bienestar, con amplios poderes de decisión en materia de programas sociales y con acceso directo al presidente de la República. Igualmente, se pone en evidencia la preeminencia de la Secretaría de Bienestar, la estrella naciente del sexenio.

La seguridad pública

El segundo tema polémico es la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, regulada en el artículo 30 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Su premisa es la necesidad de “reorientar la estrategia y acciones para recuperar la seguridad pública y reconocer su íntima relación con la seguridad nacional”. En esta materia el dictamen³³ señala:

- 1) Trasladar las funciones de seguridad pública que tiene la Secretaría de Gobernación a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, para agrupar “las facultades gubernamentales en materia de seguridad en una sola dependencia”.

³³ *Ibidem*, pp. 10, 11 y 12.

- 2) La intención es recuperar los niveles de seguridad y su percepción ciudadana, mayor profesionalismo en el combate a la delincuencia, dar prioridad a la inteligencia sobre la fuerza, garantizar la coordinación y “perseverancia” en los cuerpos de seguridad.
- 3) La nueva dependencia tendría las siguientes facultades:
 - i) Labores de inteligencia vinculadas con el comportamiento delictivo.
 - ii) Coadyuvar con las dependencias y entidades en las tareas de reconstrucción del tejido social del país.
 - iii) Labores de seguridad nacional.
 - iv) La protección civil de las personas.
- 4) Respeto a la autonomía de las entidades federativas, pues tiene como base la “acción conjunta de las fuerzas de policía para la atención del fenómeno delictivo”.
- 5) Replanteamiento y adscripción a la nueva dependencia de la Policía Federal como un órgano policial encargado de salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas y prevenir la comisión de los delitos del orden federal.
- 6) Contar con políticas de prevención social de la violencia y el delito; alude a un Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, “el cual tendrá que diferenciar las labores prioritarias de prevención focalizada a grupos en situación de riesgo, del fortalecimiento a las capacidades de las corporaciones policiacas”.
- 7) Adecuar y modernizar el modelo de seguridad pública y procuración de justicia del país, revisando las instancias de procuración de seguridad ciudadana a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

- 8) Transformar el Centro de Investigación y Seguridad Nacional en el Centro Nacional de Inteligencia, que integraría todas las áreas correspondientes del gobierno federal en una dinámica coordinada, planificada y sistemática, no reactiva, que cumpla funciones propias y exclusivas y opere en la más estricta legalidad con una visión democrática. Sus funciones son la prevención y atención a situaciones de riesgo, para “redimensionar la percepción que tiene la ciudadanía con respecto a su seguridad”.

Aquí es importante decir que la exposición de motivos de esta ley no alude a la “militarización de la seguridad pública”, y que la mención a la Guardia Nacional en el artículo 29, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es para otorgar a la Secretaría de la Defensa Nacional su manejo y el de los contingentes armados que no constituyan la guardia nacional de los Estados. Además, el artículo 30 Bis, fracciones I y III, otorga a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana la competencia para “ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales” y “organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción a la policía federal”.

Lo anterior implica que, de prosperar el modelo de función policial de la Guardia Nacional propuesto por la Presidencia de la República —con mando mixto; militar o civil—, se tendrían que reformar estos preceptos.

La necesidad de una administración holística en la Cuarta Transformación

En la resolución A/RES/60/34, “Administración pública y desarrollo”, de la Asamblea General de las Naciones Unidas (17 de marzo de 2006), se destaca la trascendencia de la administración pública y la sostenibilidad, al señalar “el importante papel que desempeña la administración pública en la planificación y prestación de servicios públicos, así como la contribución positiva que puede hacer a la creación de un entorno propicio para promover el desarrollo sostenible”.³⁴

En los numerales quinto y sexto de dicha resolución se pide a la comunidad internacional que preste más apoyo a las iniciativas nacionales en materia de administración pública de los países en desarrollo, así como a las alianzas entre el sector público y el privado, a fin de proporcionar apoyo educacional, material, técnico y de cooperación. También solicita a los Estados miembros que respeten los principios de debida gestión de los asuntos y los bienes públicos; equidad, responsabilidad e igualdad ante la ley, y la necesidad de salvaguardar la integridad y fomentar una cultura de transparencia, rendición de cuentas y rechazo de la corrupción.³⁵ De nueva cuenta surge en las ideas de la ONU el interés público.

³⁴ Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/60/34> (fecha de consulta: 22 de enero de 2019). En la resolución A/RES/60/34 se destaca que “una administración pública eficiente, responsable, eficaz y transparente, en los planos nacional e internacional, desempeña una función clave en la consecución de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los objetivos de desarrollo del milenio”.

³⁵ Resolución A/RES/60/34 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas del 17 de marzo de 2006, disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan022387.pdf>.

¿Cómo sería posible que la Cuarta Transformación superara el paradigma de la administración pública posburocrática y se reconstruyera en una administración orientada al interés general? Este planteamiento ya se formuló en otra obra,³⁶ donde, ante la necesidad de innovar en la administración pública, se acentúa la necesidad de revisar los paradigmas posburocráticos de transparencia, rendición de cuentas y rechazo a la corrupción que impulsa la ONU, por su tendencia al gatopardismo. Apoyados en Donald J. Savoie, podemos afirmar que los problemas y desafíos que enfrentan los Estados-nación cruzan cada vez más transversalmente las líneas departamentales. Si las cuestiones políticas clave son más y más horizontales, entonces la formulación de las políticas burocráticas y las estructuras de asesoría deben ser horizontales.³⁷

Así, para transformar a la administración pública proponemos desechar las estructuras verticales de corte autoritario y avanzar hacia estructuras horizontales más democráticas, con la presencia de cuatro grandes rubros administrativos:

- ▶ *Humano*. Le correspondería todo lo relacionado con medioambiente, salud, urbanismo, agricultura, educación, cultura, política fiscal, etcétera [integrado por Hacienda y Crédito Público; Bienestar; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Economía; Agricultura y Desarrollo Rural; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Cultura, y Turismo].
- ▶ *Científico-técnico*. Le encomendaríamos lo relacionado con la investigación y el desarrollo de tecnologías limpias y amigables para incidir de manera asertiva en el

³⁶ Márquez Gómez, Daniel, «La Revitalización Administrativa». El Informe A/60/114 de 2005 del Secretario General de la ONU, en Carmona Lara, María del Carmen y Acuña Hernández, Ana Laura (coords.), *La Constitución y los derechos ambientales*, México, Conacyt-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

³⁷ Savoie, Donald J., *Globalization and Governance*, Canadá, Canadian Centre for Management Development, 1995, p. 29. "Issues and challenges confronting nation-states, however, now increasingly cross departmental lines. If key policy issues are more and more horizontal, then the bureaucratic policy formulation and advisory structures must become horizontal as well".

progreso humano con respeto al ambiente [compuesto por Energía y Comunicaciones y Transportes, y faltaría ciencia, tecnología e innovación].

- *Conciliación*. A cargo de la gestión de la gobernabilidad, la búsqueda de los consensos entre los individuos y el arbitraje de sus diferencias con esquemas ético-políticos apoyados en técnicas de resolución de conflictos de orden normativo [abarcando Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina, y Seguridad y Protección Ciudadana].
- *Control*. También responsable de parte de la gobernabilidad, específicamente, vigilancia, fiscalización y evaluación de la acción de las demás actividades³⁸ [conformado por Función Pública y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal].

Lo anterior no implica disociación entre esos ramos administrativos, sino, más bien, complementariedad y apoyo mutuo. Este esquema puede contribuir a superar las contradicciones que el neoliberalismo inserto en el paradigma posburocrático introduce en la administración pública, y ayudaría a constituir un punto de partida para la (re)construcción de una administración pública holística en la Cuarta Transformación, sustentada, por supuesto, en el interés público, el ser humano y la paz.

³⁸ *Ibidem*, pp. 29 y 30, donde se afirma: "The idea of looking government operations from a framework that encourages the different assessments of different kind of activities also holds promise. Such a framework could distinguish: a) developmental agencies that design or create changes, or advise on them; b) clerical delivery agencies, whose operating employees require relatively little training in providing certain services; c) professional delivery agencies, which provide governmental services of a more skilled nature; and d) control agencies, which act in some kind of control *vis-à-vis*, segments of the population (e.g. regulation), the population at large (army, police, etc.), or government itself (e.g. Treasury Board)".

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., *Gobernanza y gestión pública*, 5ª. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 2015.
- ALTHUSSER, Louis, *Ideología y aparatos ideológicos de Estado. Freud y Lacan*, 3a. reimp., Buenos Aires, Nueva Visión, 2003.
- BONNIN, Carlos Juan Bautista, *Compendio de los principios de administración*, Madrid, Imprenta de Don José Palacios, 1834.
- CARRILLO CASTRO, Alejandro, "La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el proceso de reforma administrativa", *Revista de Administración Pública*. 141, México, vol. LI, núm. 3, septiembre-diciembre de 2016.
- CHANES NIETO, José, *Administración y política*, México, Universidad de Guanajuato, Facultad de Derecho, 1997.
- GUERRERO OROZCO, Omar, "Antecedentes de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", *Revista de Administración Pública*. 141, México, vol. LI, núm. 3, septiembre-diciembre de 2016.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, "«La Revitalización Administrativa». El Informe A/60/114 de 2005 del Secretario General de la ONU", en CARMONA LARA, María del Carmen y ACUÑA HERNÁNDEZ, Ana Laura (coords.), *La Constitución y los derechos ambientales*, México, Conacyt-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
- PICHARDO PAGAZA, Ignacio, *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*, México, El Colegio Mexiquense-UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2004.

- ROWAT, Donald C. (ed.), *Public Administration in Developed Democracies. A Comparative Study*, Nueva York, Marcel Dekker, 1987.
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, José Juan, *La administración pública como ciencia: su objeto y estudio*, México, Plaza y Valdés, 2001.
- SAVOIE, Donald J., *Globalization and Governance*, Canadá, Canadian Centre for Management Development, 1995.
- TERÁN, Marta y SERRANO ORTEGA, José Antonio, *Las guerras de independencia en la América española*, México, El Colegio de Michoacán-Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo-Conculta-INAH, 2002.

El cambio en la administración pública de la Cuarta Transformación, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 26 de febrero de 2019 en los talleres de MGM, Consultoría Gráfica, S. A. de C. V., Fuentes Brotantes 43-1, colonia Portales Oriente, Benito Juárez, 03570 Ciudad de México, tel. 5243 9110. En esta edición se empleó papel bond blanco de 90 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 100 ejemplares (impresión digital).