

# La administración pública con López Obrador; entre la crítica y el cambio organizacional (2018-2020)

The public administration with López Obrador; between criticism and organizational change (2018-2020)

**Leonel Flores Vega**

**Jesús Manuel Ramos García**

*Universidad Autónoma Metropolitana, Departamento de Administración, Unidad Azcapotzalco*

(Fecha de recepción: 22 de enero de 2020, Fecha de aceptación: 29 de marzo de 2020)

## Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar las propuestas de cambio a la estructura organizacional de la administración pública y la reducción de los privilegios a los funcionarios públicos durante la campaña electoral, después de su confirmación como presidente electo y al asumir la presidencia de la república López Obrador. Se postula que no puede haber un ajuste de 30% de la administración pública sin un plan de reorganización de las funciones de las instituciones por medio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal o un plan de profesionalización, de lo contrario, se sacrificaría la calidad en el diseño e implantación de políticas públicas y la toma de decisiones, socavando la ejecución del plan de gobierno de la cuarta transformación.

**Palabras clave:** gobierno, administración pública, diseño institucional, López Obrador, políticas públicas.

## Abstract

*The objective of the article is to analyze the proposals to change the organizational structure of the public administration and the reduction of privileges to public officials during the electoral campaign, after their confirmation as president-elect and upon assuming the Presidency of the Republic López Obrador. It is postulated that there cannot be an adjustment of 30% of the public administration without a plan to reorganize the functions of the institutions through the Organic Law of the Federal Public Administration or a professionalization plan, otherwise, the quality in the design and implementation of public policies and decision-making, undermining the implementation of the government plan of the fourth transformation.*

**Keywords:** government, public administration, institutional design, López Obrador, public policies.

## Introducción

El cambio de gobierno con la asunción de López Obrador a la presidencia, recuerda que (Carrillo Castro, 1985) para emprender las transformaciones de gobierno, es necesario realizarlas en la estructura y funcionamiento de la administración pública porque es un instrumento de acción o agente de cambio del Estado, es la que opera los cambios y da los giros de timón desde el gobierno. Es en este contexto, que parte central de las propuestas de cambio en la autonombrada cuarta transformación requiere de una reorientación de la administración pública, mismas que se han presentado en el Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024 (2018a) partiendo de un balance de los gobiernos previos, en donde se destacan sus límites.

El giro en la conducción gubernamental con la llegada de Andrés Manuel López Obrador, se ha acompañado de una serie de propuestas de cambios en la forma de gobierno para distinguirse de los gobiernos previos y construir la cuarta transformación. En el Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024 (2018a), a lo largo de toda la campaña política de López Obrador hubo una crítica sistemática a la forma en que gobiernos previos habían atendido la pobreza, la seguridad pública, el combate a la delincuencia. Se planteó retomar algunos temas transversales como la equidad de género para eliminar las brechas entre hombres y mujeres, el desarrollo sostenible que pasa por el respeto a los pueblos indígenas, pero también en la política industrial, energética, agraria y social.

Se propuso el cambio de rumbo en materia económica sin recurrir al aumento de los impuestos o a la deuda pública para cubrir el gasto corriente. Respecto al presupuesto público, se formuló la pretensión de modificar su forma de distribución con la finalidad de reducir el gasto corriente y aumentar el gasto en inversión pública. La reorientación de los presupuestos públicos era la vía observada para alcanzar el 4.1% de crecimiento del Producto Interno Bruto en un plazo de 4 años.

Los recursos ahorrados del manejo honesto del dinero público se dirigirían a programas sociales y de infraestructura de gran impacto y a elevar la cobertura y calidad de la educación. Así, se rompería

con la inercia de bajo crecimiento económico, incremento de la desigualdad social y económica y pérdida de bienestar para las familias mexicanas, tendencias que han marcado al país en los últimos 35 años, y emprender un cambio de rumbo. La conducción del gobierno debía asentarse, según el propio documento, en una ejecución austera, responsable y honesta del gasto público: la austeridad republicana, proponiendo operar con 30% de la estructura actual de mando, es decir, se esboza una propuesta de reducción organizacional de las secretarías.

En este sentido, el presente trabajo analiza las propuestas de cambio en la estructura de la administración pública y en los beneficios otorgados a los funcionarios públicos desde la campaña de López Obrador. Cómo se van definiendo estas propuestas tras el triunfo electoral y asumir la presidencia como una forma de tener una radiografía de la estructura de la administración pública y quienes operan dichas instituciones. La finalidad es conocer los alcances y límites de dichos cambios ante el quiebre con los gobiernos neoliberales, sus formas de gobernar y la conducción y funcionamiento de la administración pública.

## La reorganización y cambio gubernamental en México

El Estado mexicano inició una transformación Pública. Este cambio se acentúa en los años ochenta con un grupo de reformas constitucionales en el sexenio de Miguel de la Madrid, los cambios no se dieron por igual ni con la misma intensidad en el funcionamiento del gobierno y la administración pública (Bolívar Espinoza, 1997).

La reforma del Estado en México, entre 1982 y 2018 fue acompañada de un grupo de reformas constitucionales, institucionales y políticas públicas<sup>1</sup> que conformó una nueva estructura de la administración pública para gobernar. Según Bolívar y Flores (2014) entre 1982 y el 2015 se realizaron más de la mitad de las reformas constitucionales. Se han modificado 2002 párrafos de la Constitución, la conducción política priista intensificó las reformas entre 1982 y el año 2000, fecha en la que toman el relevo dos gobierno panistas, que salvo algunas modificaciones sustantivas como el acceso a la información y

la rendición de cuentas con la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información en 2002, la creación de la Secretaría de la Función Pública en 2002, no hubo reformas del mismo calado, como en los gobiernos previos. La misma suerte corrió el sexenio de Felipe Calderón.

Sin embargo, la asunción de Enrique Peña Nieto (2012-2018) rememoró la forma de gobierno por medio de pactos, firmado el 2 de diciembre de 2012 el Pacto por México, tal como ocurrió en la década de los ochenta. De esta manera, convocó a todos los partidos políticos para definir la agenda del nuevo presidente y del gobierno. El Pacto mantuvo el rumbo del modelo neoliberal centrado en la productividad del país para impulsar el crecimiento económico. Estas reformas se organizan en 11 reformas estructurales: energética, competencia económica, telecomunicaciones y radiodifusión, hacendaria, financiera, laboral, educativa, amparo, penal, político-electoral y transparencia.<sup>2</sup>

Se visualizó como un logro histórico el acuerdo por impulsar reformas constitucionales y cambios en la estructura de la administración pública intensificando no sólo las reformas constitucionales, sino que en ámbito de la administración pública, tan sólo en 2013 se realizaron modificaciones a 212 párrafos de la LOAPF. Un indicador claro del cambio de gobierno<sup>3</sup> y aparente motor de crecimiento económico y mejora en las condiciones de ejecución de la acción pública, sobre todo por las reformas en telecomunicación, educativa, amparo, penal y transparencia.

El gobierno de Peña Nieto, según Bizberg (2020), con las reformas estructurales pretendió separarse de los hechos controversiales de Felipe Calderón y la guerra emprendida contra el narcotráfico que dejó múltiples daños al país. De acuerdo con José Luis Piñeyro (2012), los saldos humanos negativos fueron enormes, tan sólo a inicios de 2012 la cifra oficial de narcoejecutados arrojó hasta el tercer cuatrimestre de 2011, un total de 47 mil personas. Una forma de gobierno que ningún presidente podía seguir, al menos no desde el discurso, por lo que había que dar un cambio en el timón.

El gobierno de Peña Nieto no consideró otra alternativa para el desarrollo del país, sino que ahondó aún más las políticas y decisiones que venían dándose desde la década de los ochenta. Bizberg

(2020), analiza el desempeño del gobierno, mostrando que el crecimiento de la economía y, más aún, el crecimiento *per cápita* son muy bajos, el crecimiento del PIB fue menor a 3%, mientras que el crecimiento *per cápita* fue de sólo 1.3%, en contraste con China y la India. Las reformas estructurales de Peña Nieto tuvieron prácticamente nulos efectos, la promesa de crecimiento económico con las acentuadas reformas privatizadoras no se vio cumplida; sin embargo, los escándalos de corrupción se multiplicaron. Hay tres casos emblemáticos de corrupción en este sexenio.

El primero está asociado a la “Casa Blanca”, que una investigación periodística, en noviembre de 2014, reveló que la primera dama, Angélica Rivera Hurtado, había comprado una casa de 7 millones de dólares en una exclusiva zona residencial de la capital mexicana, comprado al dueño del Grupo Higa, contratista del gobierno cercano a Peña Nieto (Lizárraga, Cabrera, Huerta y Barragán, 2018). El segundo, la “Estafa Maestra”, en la que varias dependencias del gobierno, en las que destacan la Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Agricultura, Secretaría de Educación Pública, Petróleos Mexicanos entre otras, que se vieron involucradas entre 2013 y 2014 con el desvío de dinero público utilizando 186 empresas a las que les fueron adjudicados diversos contratos irregulares, donde se estimó que el desvío habría llegado a los 192 millones de dólares (Moreno, 2019). El tercero, el Caso Odebrecht, donde se acusa a Emilio Lozoya, exdirector de Pemex, por haber recibido sobornos en 2012 de la constructora brasileña, con la finalidad de distribuirlo en la campaña presidencial de 2012, a cambio de la aprobación de las reformas estructurales y la adjudicación de contratos (Martinez, 2019).

Es en este contexto que se fortalece la postulación de López Obrador con una crítica contundente al modelo de desarrollo neoliberal y la forma en que habían conducido al país, al menos en los últimos 36 años. El fin del gobierno de Peña Nieto dejó entrever al PRI como un partido en plena agonía, lo señala Meyer (2020: 333) “(...) como una fuerza política desprestigiada, derrotada y en camino de convertirse en marginal”. La angustiada derrota del PRI por parte del partido de izquierda MORENA mostró, al menos en el momento histórico en el que nos encontramos, el quiebre de un modelo

de desarrollo que alcanzó sus límites económicos y políticos.

La autonombraada cuarta transformación,<sup>4</sup> encabezada por López Obrador, puede significar una posibilidad de cambio, no sólo de modelo de desarrollo alternativo al neoliberalismo, sino también un cambio en la forma de conducción de los asuntos públicos por la administración pública federal. La oportunidad de construir una administración pública que defina una agenda de gobierno en función de los problemas públicos y no de los intereses del gobierno. La puerta está abierta para romper con los viejos gobierno, que según Meyer (2020), son los aspectos centrales de un régimen político creado y moldeado básicamente por el PRI, por los jefes del ejecutivo salidos de sus filas y por su estilo de ejercer el poder. Es la ocasión para que López Obrador construya un gobierno articulado sobre un proyecto de nación, en el que a pesar de los límites y desafíos de las crisis económicas internacionales o las crisis sanitarias como la Pandemia de Covid-19, se construya un proyecto que fije el rumbo. Este camino no se podrá seguir sin la administración pública.

En este sentido es necesario analizar, desde la estructura de la administración pública federal, los mecanismos de actuación y de gobierno. No puede haber cambio de gobierno sin una reorientación o reestructuración de las funciones y atribuciones de las instituciones del poder ejecutivo. Es así que nos preguntamos ¿Cuál es la concepción de López Obrador de la administración pública mexicana? ¿Con qué diseño institucional de la administración pública trabajará la cuarta transformación? ¿Cuál es el rumbo que debe tomar la administración pública con el gobierno de López Obrador? ¿Cuáles son los cambios necesarios para poner en la mesa de las secretarías de estado la agenda de gobierno de la cuarta transformación?

### **La visión de administración pública antes y en el gobierno de López Obrador**

El gobierno de López Obrador llega a la presidencia con una crítica muy amplia al trabajo realizado en la administración pública. En la Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024. Plataforma Electoral y Programa de Gobierno (2018a) se manifestó que los bajos niveles de competitividad a nivel interna-

cional están vinculados con la ineficacia burocrática de los gobiernos federal, estatal y municipal. Parte de los motivos que presentaron son la corrupción y desvío de recursos públicos, si bien no se especifica dicho planteamiento, se entiende que son actores de la administración pública porque son quienes manejan los recursos públicos y quienes pueden cometer actos de corrupción desde la administración pública para orientar los procedimientos institucionales hacia un rumbo que beneficie o perjudique a determinados actores.

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. 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 (Márquez, 2019).

### **Las conclusiones del Proyecto plantean que:**

En este espíritu, se plantea que el gobierno opere sólo con el 30 por ciento de la estructura actual de mando. En algunos proyectos, como los que se presentaron en la temática sobre política laboral o política industrial, se hace una propuesta de reducción organizacional de las secretarías, de tal manera que los aparatos burocráticos se ajusten a los programas (2018a: 22).

Esta propuesta pretende realizar una reducción del tamaño de la administración pública con base en los programas. Pero cabría preguntar si se ha estudiado la composición programática, pues depende de la estructura vigente definida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los programas existentes definidos por el propio gobierno y por los presupuestos asignados a cada uno de ellos.

Hay una pretensión expresa por redimensionar la administración pública reduciendo su tama-

ño, pero sin definir si habría reorganización de las funciones y actividades burocráticas. Con esta propuesta la cuarta transformación, tenía frente a sí, al menos un desafío y un riesgo en la administración pública. El desafío de esta decisión es que al disminuir el tamaño de la burocracia mexicana, tendría que aumentar las capacidades institucionales, lo que exige ampliar las responsabilidades de los funcionarios públicos para la toma de decisiones y un área mayor de actividad administrativa, tanto de los funcionarios, como de las instituciones que representan.

El riesgo consiste en perder la capacidad de acción al disminuir el cuerpo de la administración pública para definir líneas de acción que impulsen el proyecto alternativo de gobierno de López Obrador. Si reduce el tamaño de la administración pública, se pierde la fuerza y la intensidad para revertir las reformas elaboradas por los gobierno que le precedieron y que encarnaron en la vida pública el modelo neoliberal de desarrollo y gobierno. Hay menos cuerpo gubernamental para promover los cambios u orientación en la forma de conducir el gobierno, no sólo de manera inmediata, sino a mediano y largo plazo para instituir una nueva forma de hacer política y políticas públicas en México.

Será un reto la búsqueda del equilibrio entre estos dos polos. Habría que reflexionar sobre la capa-

cidad de las secretarías de Estado para operar con 30% de sus recursos humanos. Hacer más eficiente a la burocracia gubernamental requiere el rediseño de la arquitectura institucional y de los procedimientos realizados hasta ahora.

En el Discurso del C. Presidente Andrés Manuel López Obrador en la Toma de Protesta (2018b) recordó vía su proyecto de "Austeridad Republicana", que su gobierno no se limita a los ajustes del gasto público, sino se plantea como una "política de principios", toda vez que implica terminar con los privilegios de la alta burocracia, rememorando a Juárez, señalando que "(...) los funcionarios debían aprender a vivir en la justa medianía, y nosotros sostenemos que no puede haber gobierno rico, con pueblo pobre".

En el Recuadro 1, se observan las medidas propuestas para disminuir los beneficios que tenían los funcionarios públicos de la administración pública mexicana, tal como salarios, seguros médicos, como parte de la política de austeridad republicana. Por mencionar una ejemplo, en el servicio médico privado donde se gastaban 5 mil millones de pesos. La política de austeridad republicana con ello contrae las prestaciones de los funcionarios públicos, con la finalidad de destinarlo a la política social.

Asimismo, hay un grupo de propuesta que se presenta en el Recuadro 2, que plantean un grupo

### Recuadro 1.

#### Propuestas de Austeridad Republicana a los funcionarios públicos de la en la Administración Pública en la Toma de posesión de López Obrador, 2018

- Bajarán los sueldos de los altos funcionarios públicos. Van a bajar los sueldos de los de arriba, porque van a aumentar los sueldos de los de abajo.
- No habrá servicio médico privado para los altos funcionarios públicos. Se destinaban 5 mil millones de pesos nada más para el pago de la atención de servicios médicos a los altos funcionarios públicos.
- Ya no habrá cajas de ahorro especial para los altos funcionarios públicos.
- Nadie podrá viajar en aviones o helicópteros privados a expensas del dinero público. Desde el lunes próximo se pondrá en venta el avión presidencial y toda la flotilla de aviones y helicópteros para uso de altos funcionarios.
- El presidente de la República ganará el 40 por ciento de lo que recibía el presidente saliente.
- No habrá compras de vehículos para funcionarios, se reducirá en 50% el gasto de publicidad del gobierno.

Fuente: elaboración propia con base en (López Obrador, Discurso completo del C. Presidente Andrés Manuel López Obrador en la toma de protesta, (2018b).

de reformas que modifiquen la estructura actual de algunas partes de la administración pública. Entre las que destaca dar por concluidas las funciones del Estado Mayor Presidencial como grupo que brindaba protección al presidente, incorporándose a la Secretaría de la Defensa Nacional.

Otros cambios importantes, fue la creación de la Guardia Nacional como una institución de seguridad pública, de carácter civil, disciplinada, con la finalidad de salvaguardar la vida, integridad, seguridad, bienes y derechos de las personas, así como preservar las libertades.<sup>5</sup> También pretende contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social y colaborar con entidades federativas y municipios. Las propuestas del Recuadro 2 son parte fundamental de las acciones emprendidas por el gobierno de López Obrador para impulsar su proyecto alternativo de nación.

Una vez instalado en el gobierno, a partir del 1 de diciembre de 2018, se emprendieron un grupo de modificaciones y toma de decisiones para cumplir dichas promesas, resultado de ello, y como parte del informe de gobierno del 2019, se anexó el documento “100 compromisos del Presidente Andrés Manuel López Obrador a un año del triunfo” en el que se da cuenta de las principales acciones

realizadas en cada una de las propuestas planteadas en su discurso de toma de posesión. En él se puede identificar los compromisos, el estatus y las acciones realizadas.

En el Tabla 1, se presenta un extracto del documento en el que se plantean las acciones realizadas sobre los beneficios a los que tenían accesos los funcionarios públicos, mismos que fueron conformándose en marco normativo, adecuando el acceso a información y tomando decisiones diversas. Se puede observar que en el estatus todos los compromisos se habían cumplido. Sin embargo, vale la pena hacer diversas precisiones, ya que desde nuestra interpretación, algunas se han cumplido de manera contundente y otras no se han cumplido a pesar de haber tomado decisiones.

De los compromisos cumplidos, el 14, por ejemplo, sobre la contracción de los sueldos a altos funcionarios, se estableció la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, no obstante, a pesar de que se promulgó el 12 de abril de 2019, de acuerdo con Olimpia Ávila (2019) para agosto de ese mismo año, 119 personas de organismos autónomos seguían ganando más que el presidente, según lo cual, pertenecían al Instituto Nacional Electoral (INE), el Banco de México (BANXICO), la Co-

**Recuadro 2.**  
**Propuestas de cambio en la Administración Pública**  
**en la Toma de posesión de López Obrador, 2018**

- Se van a disminuir las unidades administrativas en el país y no habrá oficinas del gobierno en el extranjero, salvo por supuesto, las embajadas y los consulados.
- Los 8 mil elementos del Estado Mayor que se destinaban a cuidar al presidente y los 3 mil 200 agentes de Gobernación, hasta ayer dedicados al espionaje, pasarán a formar parte de la Guardia Nacional.
- La creación de la Guardia Nacional, si lo autoriza el pueblo y el Poder Legislativo, para enfrentar el grave problema de la inseguridad y de la violencia que padecemos. Esto significa replantear el papel de las Fuerzas Armadas ante la inoperancia de las corporaciones policiales.
- Es indispensable aceptar que la Policía Federal creada hace 20 años para suplir la labor de las Fuerzas Armadas en el combate a la delincuencia, es en la actualidad un agrupamiento de apenas 20 mil efectivos, que carecen de disciplina, capacitación y profesionalismo.
- La aprobación de una reforma constitucional que nos permita crear, con la integración de la Policía Militar, la Policía Naval y la Policía Federal, una Guardia Nacional para realizar funciones de seguridad pública, con pleno respeto a los derechos humanos.

Fuente: elaboración propia con base en López Obrador, Discurso completo del C. Presidente Andrés Manuel López Obrador en la toma de protesta, (2018b).

misión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE). El compromiso 59 también señala que los funcionarios públicos no podrán recibir regalos de más de 5 mil pesos, con estatus cumplido, teniendo como soporte la Ley General de Responsabilidades Administrativas que establece que los funcionarios no pueden recibir regalos que excedan el valor de 10 salarios mínimos.

Algunos puntos que mantienen cierta ambigüedad, son por ejemplo el 31, que menciona ahorros por el combate a la corrupción, al robo de combustible, la disminución de salarios de altos

funcionarios y la venta de vehículos del gobierno federal, sin señalar una cantidad o un punto de referencia. Los 40, 41, 42 y 48 son también inciertos, ya que señalar como acciones realizadas la distribución del Código de Ética del Servidor Público en el que se exhorta a todos los funcionarios a cumplir con el deber moral que les compete, garantice la prohibición a los Secretarios de Estado para convivir con contratistas o inversionistas vinculados a la función pública o que los funcionarios no empleen a trabajadores del Estado en su domicilio o que cierren calles o detengan el tráfico sin causa de emergencia o que cuiden los bienes de las oficinas a disposición de servidores públicos.

**Tabla 1.**  
**Compromisos y acciones realizadas en el gobierno de López Obrador**  
**2018-2019**

Núm.	Compromiso	Estatus	Acciones realizadas
14	Bajar los sueldos de los altos funcionarios y aumentar los de los trabajadores que ganan menos de \$20 mil al mes.	Cumplido	La Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos establece que ningún funcionario puede ganar más que el Presidente y con la autorización de un nuevo tabulador se han disminuido los sueldos de los altos funcionarios.
31	Los ahorros que se obtengan por no permitir la corrupción y gobernar con austeridad se utilizarán para financiar los programas de bienestar.	Cumplido	A la fecha se han generado ahorros mediante el combate al robo de combustible, la disminución de salarios de altos funcionarios y la venta de vehículos del gobierno federal, entre otras medidas de austeridad.
34	Seguir una política de austeridad republicana y transparentar el patrimonio de los funcionarios del gabinete.	Cumplido	1. Nómina Transparente de la Administración Pública Federal ( <a href="http://www.nomina-transparente.rh.gob.mx">www.nomina-transparente.rh.gob.mx</a> ). 2. - Todos los servidores públicos hicieron pública su declaración patrimonial, disponible en <a href="http://servidorespublicos.gob.mx/registro/consulta.jsf">http://servidorespublicos.gob.mx/registro/consulta.jsf</a> 3. No se han adquirido vehículos, se canceló la atención médica privada y los seguros de separación individualizada para los funcionarios de alto nivel, y se han reducido al mínimo los viajes al extranjero.
36	Sólo los integrantes del gabinete ampliado tendrán secretarios particulares.	Cumplido	Sólo los integrantes del gabinete ampliado cuentan con secretarios particulares.

Fuente: elaboración propia con base en el Segundo Informe de Gobierno, 100 compromisos, 1 de julio de 2019.

Núm.	Compromiso	Estatus	Acciones realizadas
40	Prohibir que los Secretarios de Estado convivan en fiestas, comidas, juegos deportivos o viajes con contratistas o inversionistas vinculados a la función pública.	Cumplido	La Secretaría de la Función Pública, mediante la distribución del Código de Ética del Servidor Público, exhorta a todos los funcionarios a cumplir con el deber moral que les compete. Adicionalmente, la SFP ha distribuido infografías sobre “Los Pilares de la Nueva Ética Pública” en las dependencias y entidades de la APF.
41	Prohibir que los funcionarios empleen a trabajadores del Estado en su domicilio.	Cumplido	La Secretaría de la Función Pública, mediante la distribución del Código de Ética del Servidor Público, exhorta a todos los funcionarios a cumplir con el deber moral que les compete. Adicionalmente, la SFP ha distribuido infografías sobre “Los Pilares de la Nueva Ética Pública” en las dependencias y entidades de la APF.
42	Ningún funcionario podrá cerrar las calles o detener el tráfico sin causa de emergencia.	Cumplido	La Secretaría de la Función Pública, mediante la distribución del Código de Ética del Servidor Público, exhorta a todos los funcionarios a cumplir con el deber moral que les compete. Adicionalmente, la SFP ha distribuido infografías sobre “Los Pilares de la Nueva Ética Pública” en las dependencias y entidades de la APF.
46	Eliminar seguridad personal para funcionarios que no lo necesiten.	Cumplido	Solamente los funcionarios encargados de la seguridad pública cuentan con escoltas.
48	Cuidar los bienes de las oficinas a disposición de servidores públicos.	Cumplido	La Secretaría de la Función Pública, mediante la distribución del Código de Ética del Servidor Público, exhorta a todos los funcionarios a cumplir con el deber moral que les compete. Adicionalmente, la SFP ha distribuido infografías sobre “Los Pilares de la Nueva Ética Pública” en las dependencias y entidades de la APF.
59	Los funcionarios públicos no podrán recibir regalos cuyo valor exceda \$5,000.	Cumplido	La Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que los funcionarios no pueden recibir regalos que excedan el valor de 10 salarios mínimos.
63	Poner en venta el avión presidencial y la flotilla de aeronaves.	Cumplido	Actualmente están en venta 72 aviones y helicópteros que usaban funcionarios públicos, incluido el avión presidencial.

Fuente: elaboración propia con base en el Segundo Informe de Gobierno. 100 compromisos, 1 de julio 2019.

A pesar de aparecer como cumplidos, los compromisos deben tener resultados más palpables, con datos exactos de ahorros en el combate a la corrupción, por ejemplo, o en los casos de los compromisos 40, 41, 42 y 48 se traduzcan en un mejor desempeño de la función pública, pues un panfleto no garantiza que se respete por su simple existencia. El cumplimiento desde nuestro punto de vista, sigue pendiente, no sólo por la ambigüedad, sino porque debe traducirse en un mejor funcionamiento y resultados en el desempeño de las funciones de la administración pública.

Ahora bien, para conocer los cambios planteados en la estructura de la administración pública federal, nos remitimos al análisis de las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Por ello, planteamos un esquema básico para conocer la administración pública y, posteriormente, puntualizamos los principales cambios.

### **La estructura organizacional de la administración pública de López Obrador**

La morfología institucional de un gobierno permite develar la acción de las autoridades públicas para atender los intereses sociales. Las políticas y los programas de gobierno que tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de ciertos sectores de la sociedad, tales como los adultos mayores, grupos indígenas, campesinos, pequeñas empresas, entre otros. Es en este sentido, que conocer la estructura organizacional de la administración pública nos da un panorama de las instancias que están trabajando día con día para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos.

La concepción de la administración pública está determinada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El poder ejecutivo se concibe como un solo individuo que se traduce en lo que conocemos como presidente,<sup>6</sup> quien conduce la acción pública del gobierno auxiliándose de diversas figuras legales contenidas en la propia Constitución. La conducción del gobierno se materializa al tener las facultades para nombrar y remover a los secretarios de Estado, a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda.<sup>7</sup> Además, se suman los nombramientos de oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, dis-

poniendo de ellos, junto con la Guardia Nacional. Estas facultades empoderan al presidente, al mismo tiempo de definen sus funciones y facultades como conductor de gobierno.

En este contexto la actuación de las autoridades públicas por medio de programas dirigidos a grupos sociales, no es automática ni responde a demandas particulares, sino que es para atender los asuntos de interés público está sustentados en los principios otorgados en la Constitución al gobierno. Así está planteado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019), como parte de la división de poderes. En particular, en el artículo 90 se define la estructura de la Administración Pública Federal para organizar la acción del Poder Ejecutivo encaminada a resolver problemas públicos.

Los cambios en la administración pública de la cuarta transformación fueron promovidos por López Obrador una vez que se consagró su triunfo electoral en 2018. El 30 de noviembre de 2018 se dio la primera reforma a la LOAPF y se ha mantenido hasta la reforma del 22 de enero de 2020. En este periodo, se han publicado 6 decretos de reforma a dicho ordenamiento legal, en el que se reformaron dos títulos: De la Administración Pública Federal y De la Administración Pública Centralizada, modificando 30 artículos, y en ellos, 288 párrafos, tal como se puede apreciar en la Tabla 2.

Entre los cambios que destacan, encontramos la sustitución de las delegaciones en las entidades federativas por oficinas de representación, que según el artículo 17bis, representarán regiones geográficas que abarquen más de una entidad federativa, siempre y cuando sea indispensable para prestar servicios o realizar trámites en cumplimiento de los programas. Otro cambio fundamental es la sustitución de las oficialías mayores por unidades de administración y finanzas, encargados de ejecutar, en los términos de las disposiciones aplicables, los servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, entre otras (ver artículo 20).

En un nivel de secretarías de Estado, se revivió la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, la cual ya había tenido una desaparición entre el año 2000 y 2013, regresando las funciones en materia de seguridad, que tras la desaparición en el 2013

**Tabla 2.**  
**Reformas realizadas durante la cuarta transformación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, noviembre 2018-enero-2020**

Título	Capítulo	Artículos	No párrafos reformados <sup>v</sup>
De la Administración Pública Federal.	De la Administración Pública Federal.	4	2
		6	1
		8	5
	1. De las Secretarías de Estado.	14	1
		16	1
		17BIS	14
		17TER	3
		20	3
		21	13
De la Administración Pública Centralizada.	2. De la Competencia de las Secretarías de Estado y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.	26	16
		27	27
		28	1
		29	1
		30BIS	26
		31	11
		32	18
		32BIS	14
		33	6
		34	12
		35	6
		37	15v
		38	18
		39	9
		40	5
		41	14
		41BIS	14
43	2		
43BIS	1		
	3. Del Gabinete Social de la Presidencia de la República.	44BIS	15
		44QUÁRTER	3
		44TER	11
<b>Total</b>			<b>288</b>

Fuente: elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

fueron conferidas a la Secretaría de Gobernación. La función principal otorgada fue: “formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes”. De igual manera, se cambió la denominación de dos secretarías de Estado: la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESSOL) se convirtió en la Secretaría de Bienestar (arts. 26 y 32) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación se transformó en Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (arts. 26 y 35).

Asimismo, se crearon unidades administrativas con el artículo 17 Ter., se estableció que las entidades federativas contarían con Delegaciones de Programas para el Desarrollo, mejor conocidas como súper delegados, quienes han sido criticados por su trabajo clientelar en los procesos electorales. Otras unidades administrativas que hasta la fecha han tenido poca injerencia en los asuntos públicos y la gestión gubernamental, son las Comisiones Intersecretariales, las Comisiones Consultivas y las Comisiones Presidenciales.

Es posible rastrear otros cambios si analizamos las modificaciones con más detalle. El hecho es que las modificaciones han pretendido reorientar el modo de funcionamiento y operación de la administración pública. Es muy pronto para saber los efectos positivos o negativos de las modificaciones. Según las aproximaciones analíticas, Gris Legorreta y Ramírez Hernández (2019), las reformas han tenido tres propósitos principales: 1) la adopción del valor de austeridad en el quehacer público; 2) la reducción de la corrupción y 3) la centralización de funciones.

Esta reorganización de la administración pública, en lo general, no vislumbra grandes cambios, pero en lo particular hay diversas precisiones que pueden seguirse para evaluar sus resultados. De esta manera, se configuró la arquitectura de la administración pública como centralizada y paraestatal, en las que estará asentada la acción pública del orden administrativo de la Federación. El mismo artículo 90 constitucional puntualiza que el Poder Ejecutivo representa a la Federación en todos los asuntos públicos, y que el Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado tomarán su representación en las funciones que les sean conferidas. En el mismo sentido, se prevé

la conformación de la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2020), misma que organizará a las Secretarías de Estado en el orden administrativo, definirá las bases generales para la creación de las entidades paraestatales y determinará la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

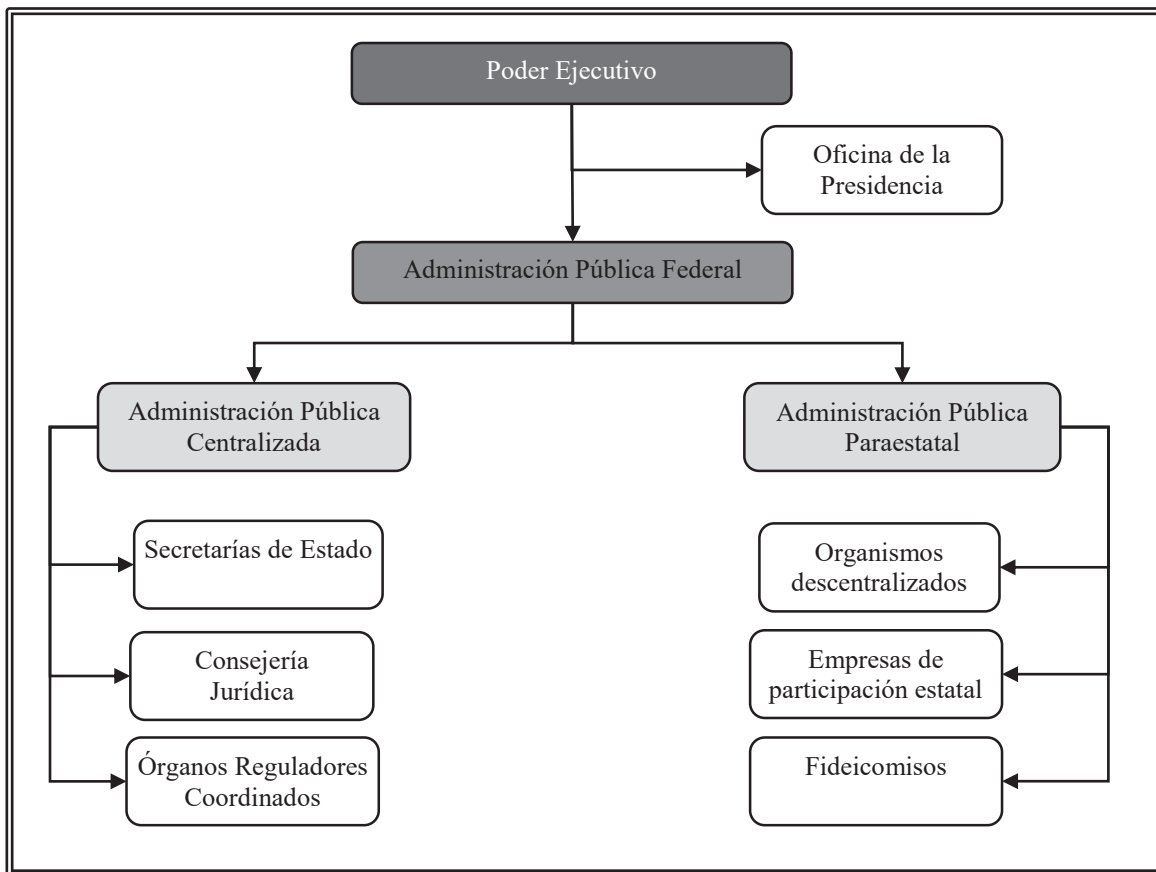
Con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2020) la estructura de la administración pública queda definida como se plantea en el Esquema 1. En esta gráfica se puede destacar que el presidente de cuenta con el apoyo directo de la Oficina de la Presidencia para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas con el objetivo de acercarse información para la toma de decisiones.<sup>8</sup>

La administración pública centralizada está constituida por las Secretarías de Estado, mismas que tienen el mismo rango, y la Secretaría de Gobernación coordina a todas para cumplir con sus acuerdos y órdenes. En el ámbito de su competencia, cada una formula proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República. Al frente de cada Secretaría de Estado estará un Secretario de Estado, auxiliándose de subsecretarios, Titular de la Unidad de Administración y Finanzas, jefes de Unidad, directores, subdirectores, jefes de departamento, y los demás funcionarios, en los términos que establezca el reglamento interior, plantea la misma Ley Orgánica (véase Esquema 1).<sup>9</sup>

El Consejero Jurídico de la Presidencia depende directamente del Presidente y será nombrado y removido libremente por éste. Para ser Consejero Jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser Fiscal General de la República y serán aplicables las disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público federal, así como las demás que rigen a las dependencias del Ejecutivo Federal.

Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, con personalidad jurídica propia y autonomía técnica y de gestión, serán creados por ley, misma que establecerá su competencia, así como los mecanismos de coordinación con la Secretaría de Energía. Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética se regirán por las disposiciones aplicables a la Administración Pública Centralizada.

**Esquema 1.**  
**Estructura de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 2020**



Fuente: elaboración propia con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2020).

En la Administración Pública Paraestatal se encuentran ubicados los Organismos Descentralizados creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Las empresas de participación estatal mayoritaria son las siguientes: las sociedades nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y fianzas, las sociedades civiles, así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.

Los fideicomisos públicos son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del

Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

Esta estructura es con la que está trabando el gobierno de la cuarta transformación, habría que reflexionar, con el paso de los meses, su capacidad para conducir el destino del país, y saber si está cumpliendo sus objetivos, sobre todo si los ajustes se han conectado con los fines sociales, tal como lo señala Omar Guerrero (2000), pues debe ser la guía de los administradores públicos y, sobre todo, porque el presidente insiste en señalar “primero los pobres” o “no puede haber gobierno rico con pueblo pobre”.

María del Carmen Pardo (2020) reflexiona sobre la reorganización administrativa impulsada por Ló-

pez Obrador, porque si bien, busca reducir el tamaño de la administración pública (fideicomisos y oficinas de prensa de los secretarios, subsecretarías, oficinas de asesores entre algunos de los recortes ocurridos) porque se le han adjudicado los problemas de corrupción, no se ha considerado que el fenómeno de la corrupción implica la complicidad de varios actores, muchos de ellos no están en el sector públicos, sino en la política, en el sector privado y en la sociedad. Pardo (2020) señala que la corrupción también puede ser falta de capacidades y experiencia para manejar asuntos de trascendencia pública.

## Notas

<sup>1</sup> En la posrevolución y la consolidación del Estado mexicano, se consolidó el régimen presidencialista con un partido hegemónico, es a partir de la década de los setenta cuando se crea una apertura a un sistema de partidos, pero manteniendo el carácter de autoritarismo burocrático (Bolívar Espinoza y Flores Vega, 2014).

<sup>2</sup> Estas reformas pueden profundizarse en el propio documento del Pacto por México o en Reforma constitucional desde la revolución, 1921-2014 (Bolívar Espinoza y Flores Vega, 2016).

<sup>3</sup> Ver Decretos de Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 2013, en el que se emitieron 4 decretos de reforma, consultar en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/loapf.htm>

<sup>4</sup> 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 (Márquez, 2019).

<sup>5</sup> Ver la Ley de la Guardia Nacional (2019) reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional.

<sup>6</sup> Ver el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última Reforma DOF 08-05-2020.

<sup>7</sup> Ver el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última Reforma DOF 08-05-2020.

<sup>8</sup> Ver Artículo 8 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (2020) en la que se plantea que las funciones y las decisiones de la Oficina de la Presidencia de la República serán sin perjuicio de las atribuciones que ejercen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias.

<sup>9</sup> Ver Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (2020) de los artículos 10 al 25 en donde se definen las particularidades de funciones, atribuciones y campo de acción.

## Conclusión

El gobierno de López Obrador llegó a la Presidencia de la República con una crítica al exceso de administración pública y los exagerados beneficios con que contaban los funcionarios públicos. Se ha emprendido una política de austeridad republicana en la administración pública para reducir los privilegios y a la administración pública misma. Es prematuro anunciar si ha mejorado o no el desempeño del gobierno, sin embargo, es posible señalar una serie de desafíos que implica la disminución de la administración pública.

Es necesario recordar que los brazos y los pies de la cuarta transformación están sostenidos por los andamiajes institucionales y los funcionarios públicos que los representan. El diseño e implementación de las políticas públicas prioritarias de este gobierno, como Sembrando Vida, Becas Benito Juárez, Créditos Ganaderos a la Palabra, por mencionar algunos, son impulsadas desde la administración pública y operados por funcionarios públicos, sin ellos, no habría forma de acercar los beneficios a la sociedad para poner tener en cuenta "primero los pobres".

Los controles promovidos por López Obrador para restringir los beneficios de los funcionarios públicos y las modificaciones legales para reorga-

nizar a la administración pública por sí mismas no son suficientes. Es indispensable acompañar estas adecuaciones gubernamentales con un plan de rediseño de la administración pública en el plano técnico, ya que no basta reducir la administración pública. Es necesario que las instituciones que se mantengan aseguren que los funcionarios públicos que las representen no sólo cumplan los decálogos de ética de la Secretaría de la Función Pública que son, de por sí, ya ambiguos.

En términos de tiempos gubernamentales, estos cambios se han dado con retardo, considerando que cuando se terminaba este trabajo estaba en discusión la eliminación o no de los Fideicomisos. Estos cambios han sido con retardo, si consideramos los cambios de otros gobiernos podemos encontrar grandes transformación a la estructura de la administración pública, como ocurrió con Peña Nieto tras el Pacto por México. La cantidad de reformas no han sido tan profundas e intensas con López Obrador, lo que implica un aletargamiento de las transformaciones prometidas, con independencia de que estemos de acuerdo o no con ellas.

## Fuentes bibliográficas

- Bolívar Espinoza, G. A. y Flores Vega, L. (2014), *Un programa de investigación sobre la reforma del estado en América Latina. Análisis funcional de políticas institucionales de control político*, México: Eon.
- Carrillo Castro, A. (1985), *La reforma administrativa en México. Evolución de la reforma administrati-va en México (1971-179)*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Guerrero Orozco, O. (2000), *Teoría administrativa del Estado*, México: Oxford.
- Lizárraga, D., Cabrera, R., Huerta, I., y Barragán, S. (2018), *La casa blanca de Peña Nieto. La historia que cimbró un gobierno*, México: Grijalbo.

## Publicaciones periódicas

- Bizberg, I. (2020), "El fracaso de la continuidad. La economía política del sexenio de Enrique Peña Nieto", *Revista Foro Internacional, LX*, núm. 2, cuad. 240, pp. 629-682.

Gris Legorreta, P. C. y Ramírez Hernández, S. (2019), "El alcance de los objetivos de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal", en: *Temas Estratégicos*, núm. 73, México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.

Martínez Encarnación, K. (2019), "Dinero, poder y política. financiamiento electoral como clave en la influencia de Odebrecht en Perú y México", *Politai: Revista de Ciencia Política*, vol. 10, núm. 18, pp. 128-168.

Meyer, L. (2020), Recuperación que también fue final, *Foro Internacional*, núm. 2, cuad. 240, pp. 331-365.

Piñeyro, J. (2012), "El ¿saldo? de la guerra de Calderón contra el narcotráfico", *Revista El Cotidiano*, núm. 173, pp. 5-14.

## Otras fuentes

- Ávila, O. (5 de Agosto de 2019), "119 aún ganan más que el Presidente en Organismos Autónomos", *El Excelsior*, Disponible en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/119-aun-ganan-mas-que-el-presidente-en-organismos-autonomos/1328507>.
- Bolívar Espinoza, A. (1997), *Un instrumento de análisis de la reforma del Estado. Las políticas institucionales de Control: el caso de México (1982-1997) (Tesis Doctoral, Versión en Español)*. Francia: Universidad de Paris I, Sorbona.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (2019), México: Cámara de Diputados, Última Reforma DOF 08-05-2020.
- Ley de la Guardia Nacional* (2019), México: Cámara de Diputados, Nueva Ley DOF 27-05-2019.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (2020), México: Cámara de Diputados, Última Reforma DOF 22-01-2020.
- López Obrador, A. (2018a), *Proyecto Alternativo de Nación 2018-2024. Plataforma Electoral y Programa de Gobierno*, México: INE, consultado el 14 de marzo de 2020 en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94367/CG2ex201712-22-rp-5-2-a2.pdf>.

López Obrador, A. (2018b), *Discurso completo del C. Presidente Andrés Manuel López Obrador en la toma de protesta*. México: Documento consultado el 18 de mayo de 2020 en: <https://embamex.sre.gob.mx/sudafrica/index.php/discurso-integro-de-andres-manuel-lopez-obrador-al-rendir-protesta-como-presidente>

Márquez, D. (2019), *El cambio en la administración pública de la cuarta transformación*, México:

UNAM-IIIJ, Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5569/3.pdf>

Moreno Delgado, D. P. (019), "Las Universidades Públicas dentro de la Estafa Maestra. *Observatorio de la Corrupción e Impunidad*", *OCI-ESTUDIOS-2019-002*, Disponible en <http://132.248.65.91/xmlui/handle/123456789/57022>