



Reseña: Morales y Gómez, J. M. y Salazar Medina, J. (2023). *La administración pública federal en México. Siglo XXI*. 241 pp.

Eduardo Torres Alonso

Universidad Nacional Autónoma de México



El estudio de la administración pública mexicana ha sido una tarea constante tanto en la academia como en los círculos profesionales de gobierno. En ambos espacios, se busca conocer la disciplina y la práctica publi-administrativa para hacer más eficiente y mejorar la acción gubernamental.

El libro *La administración pública federal en México. Siglo XXI* de Juan Miguel Morales y Gómez y Julián Salazar Medina, se inscribe en una tradición que une la reflexión académica con la evaluación de gobiernos. La obra consta de cinco capítulos. Los tres primeros tienen una fuerte carga teórica e histórica, con el objetivo de que en los dos últimos, el lector pueda realizar un examen guiado por los autores de dos gobiernos presidenciales, utilizando conceptos, categorías y conocimientos sobre la historia política mexicana.

El primer capítulo es un estudio necesario sobre tres conceptos clave: Estado, Gobierno y Administración Pública. No se limita a una exposición descriptiva de estos términos, sino que realiza un análisis histórico-conceptual basado en autores como Weber, Marx y Kelsen, entre otros, y su relación con la realidad constitucional mexicana.

La democracia se apoya en las instituciones de la administración pública, y ambas no pueden entenderse plenamente sin la existencia del Estado de derecho. Este concepto, junto con los tres mencionados anteriormente, es relevante porque reconoce el valor de la ciudadanía, sus derechos y la división de poderes. Estos aspectos son fundamentales para evitar la corrupción de la democracia y la cooptación de los espacios de trabajo público por grupos de interés particulares. El Estado moderno encuentra en el Estado de derecho su razón de ser, su sentido, su horizonte de proyección y su legitimidad. Por lo tanto, la actuación y desempeño de la administración pública deben asumir ese código de valores que exalta las libertades, pero también limita los excesos a nivel individual y colectivo que pueden poner en

riesgo tanto a la persona –como sujeto de derecho– como a la colectividad –como agrupación de individuos con vínculos e intereses recíprocos–. La administración pública debe garantizar y proteger estos valores (Bobbio, 2000).

Este capítulo incluye una explicación de la forma federal del Estado mexicano. No es superfluo detenerse en este tema, ya que las formas de Estado y de gobierno (también estudiadas en este apartado) impactan en la manera en que se distribuye el poder, en la existencia (o no) de diques de contención a acciones autoritarias y en la manera en la cual se ejercen los derechos. La Constitución de México, en su artículo 40, establece que el país es, por voluntad popular, una república representativa, democrática, laica y federal, integrada por estados libres y soberanos, unidos por una federación. Finalmente, este capítulo cierra con una sección dedicada a la administración pública. No solo como parte operativa del Estado, sino como parte sustantiva de su razón de ser, ya que organiza sus funciones, reúne a su personal y fija límites a su actuar.

El segundo capítulo aborda con mayor amplitud el federalismo mexicano. Los autores muestran y reflexionan sobre las virtudes y los problemas administrativos que presenta este tipo de Estado. Ofrecen una breve narración histórica del federalismo en Estados Unidos como un caso destacable. Inmediatamente después, se presenta un apartado detallado sobre el federalismo decimonónico en México. En estos años, el país enfrentó conflictos internos y externos que orientaron las decisiones de su organización política y territorial, como las disputas entre centralistas y federalistas, y entre democracias y dictaduras. Las Cartas Magnas vigentes reflejan estos conflictos: la Constitución de 1824 y la de 1857. Sin embargo, no se profundiza en Las Siete Leyes de 1836, las Bases Orgánicas de 1843 o el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.



Una parte importante de este capítulo corresponde al federalismo del siglo XX, iniciado con la Constitución de 1917. Después de la Revolución mexicana y la guerra de facciones, Venustiano Carranza obtuvo el apoyo para un nuevo pacto político que se materializó en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que con reformas, continúa vigente hasta hoy.

El federalismo contemporáneo también merece reflexión a partir de procesos propios de un Estado organizado de esta manera: la descentralización, las relaciones intergubernamentales, el federalismo fiscal, y los procesos de coordinación entre entidades federativas y con los municipios.

El capítulo tres aborda uno de los aspectos que más han llamado la atención en el derecho constitucional mexicano y el sistema político: el presidencialismo. Aunque en México existe un régimen presidencial, se ha observado una excesiva concentración de facultades metaconstitucionales (Carpizo, 1978) en un solo individuo que simultáneamente desempeñaba los roles de jefe de Estado, jefe de Gobierno, Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas, líder real del partido gobernante y titular de la administración pública federal. Los procesos de democratización y liberalización política, impulsados principalmente por reformas electorales, han transformado gradualmente la figura de la Presidencia de la República.

“[...] la forma de organización del gobierno mexicano podía ser escrita como monolítica y altamente jerarquizada, en la que las diferencias jurídicas establecidas por el régimen republicano y federal eran diluidas por la práctica política de un presidencialismo omnipotente que era capaz de ejercer un férreo control sobre cualquier punto del entramado institucional, a fin de garantizar la funcionalidad del sistema político-administrativo en su conjunto” (Sosa, 2000: 529).

La alternancia presidencial del 2000 marcó un punto de inflexión en la competencia electoral y significó una oportunidad para mejorar el gobierno, que durante décadas había estado asimilado con el partido por triunfos consecutivos. La segunda alternancia en 2012 y otra más en 2018 han demostrado que la administración pública mantiene su continuidad y que cada titular del poder Ejecutivo de la Unión desea imprimirle un sello propio. No obstante, las tareas cotidianas de la burocracia, que lejos está de ser un término peyorativo, se mantienen y deben responder con prontitud en momentos de emergencia, como durante la pandemia de COVID-19.

Este capítulo ofrece un análisis jurídico profundo de la Constitución, del papel del Presidente y de su relación con la administración pública. Además, incluye un estudio exhaustivo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, instrumento rector de la tarea de gobierno que, desde su promulgación en 1976, durante el gobierno de José López Portillo, no ha sido sustituida, aunque sí reformada.

Los capítulos cuatro y cinco se refieren a los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón, y de Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador, respectivamente. Después de casi siete décadas de gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el año 2000 el Partido Acción Nacional ganó la Presidencia de México (y la mantuvo en las elecciones de 2006), lo que les dio la oportunidad de implementar una nueva forma de administración pública. En los hechos, intentaron modificar la administración tradicional y sustituirla por la gestión y gerencia públicas, paradigmas que reemplazaban al ciudadano, protagonista del espacio público, por el cliente. La forma de ver y entender los problemas públicos cambió y ocurrió la gerencialización de la administración pública (Pardo, 2007). Muestra de ello fue la creación de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, que incluía oficinas para la Innovación Gubernamental; las Políticas Públicas; la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional; la Comisión de Orden y Respeto; la Comisión para el Crecimiento con Calidad; la Comisión para el Desarrollo Social, y la Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, entre otras. En ambos sexenios, aunque más matizado en el de Calderón, la administración pública tenía una visión empresarial, un impulso por la modernización administrativa y una política de austeridad (Pardo, 2015). Estos dos últimos aspectos no son del todo desarrollados en el libro, aunque los autores dejan entrever los procesos y coyunturas que los presidentes Fox y Calderón implementaron.

El capítulo cinco estudia la administración pública de los presidentes Peña Nieto y López Obrador. Peña Nieto fue candidato a la Presidencia por el PRI y el Partido Verde, lo que hizo que el partido estuviera fuera de la silla presidencial solo 12 años. El programa político y administrativo de su gobierno se basó fundamentalmente en el Pacto por México, un acuerdo interpartidista que modificó parte del rostro gubernamental al crear nuevos organismos constitucionales autónomos y órganos reguladores. Este sexenio frenó las políticas gerenciales en la administración pública, aunque no se alejó por completo. La visión corporativa de

algunas entidades públicas se mantuvo, lo que hizo que el tratamiento a los problemas colectivos se alejara de una visión asistencialista.

La segunda parte de este capítulo se destina a la administración pública del gobierno de López Obrador, uno de los aspectos más interesantes del libro, considerando que se publicó cuando aún no ha terminado el sexenio. El presidente López Obrador fue candidato en las elecciones de 2006, perdiendo ante Calderón Hinojosa, y en las de 2012, siendo derrotado por Peña Nieto. En 2018 obtuvo el triunfo en su tercera postulación y de inmediato se dispuso a reordenar el gobierno. Las reformas a la Constitución y a la legislación secundaria para modificar la estructura administrativa, reduciendo el personal y los salarios, así como la intención de eliminar los órganos constitucionales autónomos, son parte del sello de este gobierno. El apartado destinado al sexenio 2018-2024 se mantiene a un nivel descriptivo, aunque la información que ahí se encuentra es un insumo relevante para nuevas investigaciones sobre el gobierno lopezobradorista.

El tema del federalismo es abordado por los autores a partir de procesos administrativos. No obstante, resulta pertinente detenerse en este tema considerando que la forma del Estado mexicano es federal y que, por lo tanto, incide en la distribución del poder político. Las entidades replican la división de poderes que existe a nivel nacional: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Las gubernaturas, los congresos y los poderes judiciales estatales son expresión de la tradición republicana de la división de poderes. En el caso de los poderes Ejecutivo y Legislativo locales, son integrados mediante elecciones abiertas, libres y periódicas. Esto genera que no necesariamente el mismo partido político del que emanó el Presidente de la República sea el que gobierna el estado y, al interior de este, puede existir un gobierno dividido en donde partidos distintos ocupan la gubernatura y el Congreso.

Precisamente, de eso se trata la democracia: que la ciudadanía vote por quien desee, sin que ello signifique el establecimiento de un partido hegemónico o dominante, como ha ocurrido en México. La competencia real por el poder político empezó en los municipios, luego llegó a las entidades federativas y finalmente a la Presidencia de la República. La transición a la democracia ocurrió “de la periferia al centro”. Este aspecto se analiza en el libro a partir de un examen tanto histórico como político de las condiciones de cambio administrativo. Los sexenios estudiados (de Vicente Fox a López Obrador) muestran la existencia de partidos

que compiten por el poder en todos sus niveles, generando gobiernos divididos y alternancias políticas. Esto ha sido, en ocasiones, motivo de tensiones, donde los diferendos entre el gobernador y el Congreso estatal han sido resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otro lado, las entidades federativas tienen su propia clase política que, con la pérdida del poder Ejecutivo en 2000 y de la mayoría en la Cámara de Diputados en 1997 por parte del partido surgido de la Revolución, desarrolla sus propias dinámicas y formas de autorregularse. A veces, esta clase política provoca autoritarismos subnacionales, donde los gobernadores se convierten en virreyes. Esa es una deuda pendiente del proceso democratizador mexicano.

El libro cierra con unas consideraciones finales que reflejan las preocupaciones de los autores en torno a la importancia que los actores políticos le dan a la administración pública, recordando la dicotomía política / administración de Wilson, y la forma en que los presidentes estudiados utilizaron las herramientas administrativas para cumplir con sus tareas.

La obra comentada ofrece diversos niveles de análisis y, con una metodología sólida, revisa un tema de gran relevancia y permanencia: la solución a los problemas públicos en un marco de Estado de derecho, con la existencia de distintas maneras de procesar las tareas estatales.

Referencias

- Bobbio, N. (2000).** *El problema de la guerra y las vías de la paz*. Gedisa.
- Carpizo, J. (1978).** *El presidencialismo mexicano*. Siglo XXI.
- Pardo, M. C. (2007).** La gerencialización de la administración pública. *Foro Internacional*, XLVII(4), 895–925.
- Pardo, M. C. (2015).** La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: Entre la austeridad y la reforma. *Foro Internacional*, L(1), 83–115. <https://doi.org/10.24201/fi.v55i1.2263>
- Sosa, J. (2000).** Gobierno y administración pública en México: Apuntes para una discusión abierta. *Foro Internacional*, XL(3), 522–551.

