

Humanitas

Anuario del Centro de Estudios Humanísticos
de la Universidad Autónoma de Nuevo León

2009

Año 35 Vol. II

Ciencias Sociales





Rector

José Antonio González Treviño

Secretario General

Jesús Áncer Rodríguez

Secretario de Extensión y Cultura

Rogelio Villarreal Elizondo

Centro de Estudios Humanísticos

Alfonso Rangel Guerra

Anuario *Humanitas* es una publicación trimestral de humanidades editada por la Universidad Autónoma de Nuevo León, a través del Centro de Estudios Humanísticos. Certificado de Licitud de Título y Contenido número 04-2007-070213552900-102. Oficina: Edificio de la Biblioteca Universitaria "Raúl Rangel Frías", avenida Alfonso Reyes 4000 Nte. Primer piso, C.P. 64440, Monterrey, N. L. México. Teléfono y fax (81) 83 29 40 66. Domicilio electrónico: cesthuma@mail.uanl.mx. Apartado postal No. 138, Suc. F. Cd. Universitaria, San Nicolás de los Garza, N. L. México. Edición: Francisco Ruiz Solís. Portada: Cinthia Pérez.

HUMANITAS

ANUARIO

CENTRO DE ESTUDIOS HUMANÍSTICOS DE LA UNIVER-
SIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Director Fundador

Dr. Agustín Basave Fernández del Valle

Director

Lic. Alfonso Rangel Guerra

Jefe de la Sección de Filosofía

M. A. Cuauhtémoc Cantú García

Jefe de la Sección de Letras

Dra. Alma Silvia Rodríguez Pérez

Jefe de la Sección de Ciencias Sociales

Lic. Ricardo Villarreal Arrambide

Jefe de la Sección de Historia

Profr. Israel Cavazos Garza

ANUARIO
HUMANITAS 2009

**CIENCIAS
SOCIALES**

UNA OFICINA EJECUTIVA DE LA PRESIDENCIA: INSTANCIA NECESARIA EN MÉXICO

Juan Marín González Solís*

EL MÉTODO COMPARADO SIEMPRE HA SIDO el fiel de la balanza de nuestra historia política mexicana, dicho sea de paso, gran parte de lo que los Padres de la Patria concebían para la nueva nación, recaía en modelos políticos que tenían como prototipo el de países distantes en las costumbres y en su formación social, pero la idea era y sigue siendo, el progreso. Estoy convencido de que en toda argumentación científica y sobre todo en la explicación de los sistemas políticos contemporáneos, uno de los modelos más importantes, por no decir que el principal, es el sistema presidencial de los Estados Unidos de América.

El presente artículo trata de demostrar que en alguna medida, y dado la juventud de la nación mexicana, se nos ha presentado paulatinamente y por necesidades extraordinarias, el ir anexando, calcando, matizando todo sobre la marcha, temas administrativos que son de suma importancia y en este momento de urgencia para el Gobierno Federal Mexicano; la hipótesis de tipo comparativo a

* Académico y funcionario público y privado. Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UANL.

la que deseo aludir, tiene que ver con el hecho de que el Presidente de los Estados Unidos de América cuenta en su cercanía geográfica con colaboradores imprescindibles para el manejo de la gran maquinaria administrativa que encabeza, fenómeno que principalmente y causada por la Gran Depresión del 29, dio como resultado que el presidente F.D. Roosevelt extendiera sus principales acciones administrativas a través de sus más cercanos colaboradores, porque derivado de aquel acontecimiento depresivo se encontró con que la mayor parte del gabinete estaba paralizado; en algunos casos por falta de aprobación Senatorial, en otros por falta de interés político (por no pertenecer a su propio partido), en algunos más por falta de presupuesto, etc. Derivado de esa circunstancia y de haber pasado antes de la ya citada depresión por una gran pandemia (1918-1919) el presidente Roosevelt decidió crear a instancias del Comité de la Dirección Administrativa encabezado por uno de sus más cercanos colaboradores, Louis Brownlow, lo que hoy se conoce como la *Executive Office Of The President*, con el objeto de sacar adelante y de manera práctica los asuntos más urgentes de la administración pública norteamericana, un ente complejo, sobre todo si tomamos en cuenta la realidad de su federalismo, primero como un fenómeno político y económico, después como una técnica constitucional que ha rendido verdaderos frutos jurídicos y políticos desde su nacimiento.

Esto contrasta con lo que ocurre en un sistema como el nuestro, sobre todo a partir de 1997 y más aterrizado desde el año 2000, en el que un gobierno respaldado por una mayoría absoluta o relativa en el Congreso ha actuado en ocasiones, sin un control político real, sobre todo si tomamos en cuenta que para tener ese control certero en México, se requiere de un “caudillaje moral” indiscutible a lo que también hay que añadir que constitucionalmente, y también en gran medida casi de facto, nuestro presidente tiene cierta libertad para la formación y puesta en marcha de unidades de asesoría, apoyo técnico y de coordinación que crea oportuno. ¹

¹ Pongamos como ejemplo el artículo 8 de la LOAPF.

Por otra parte, es importante destacar que el movimiento democrático trae aparejado el hecho de que la cultura política desconozca en ocasiones la forma que conlleva una toma de decisiones internas, en la que se presume la decisiva importancia de la postura presidencial y la necesidad de crear un fuerte aparato administrativo en el gobierno, que articule, armonice, la interlocución entre el presidente de la República y los gobernadores de los Estados, preponderantemente. Este planteamiento me ha motivado al estudio del sistema norteamericano, sobre todo en cuanto a la responsabilidad personal del presidente dentro del ejecutivo y la formación de una especie de Gabinete Alterno en manos del presidente (la *Executive Office of the President*, con la *White House Office* a la cabeza). No hay que olvidar que para la construcción de ese modelo, se requirieron años de buenas y malas experiencias, sobre todo tomando muy en cuenta la figura de los *Think Thank's* o cabilderos en políticas públicas, nacidos en esa Nación a partir de la era de Roosevelt y la Comisión Brownlow.

En los Estados Unidos de Norteamérica desde hace muchos años se tiene implementado dentro de su estructura normativa lo que ellos denominan “advice and consent”, es decir, el consejo y consentimiento del Senado para ocupar cargos dentro de la administración pública federal a instancias de la nominación que previamente hace el presidente del ejecutivo. El artículo II, sección 2, párrafo segundo de la Constitución de aquel país, señala que el presidente tiene “el poder”, con la recomendación y consentimiento del Senado”, para nombrar a los oficiales del gobierno. Actualmente alrededor de 100,000 cargos, es decir un 10%, son nominados directamente por el ejecutivo federal bajo esa premisa, en tanto que el restante 90% son asumidos mediante un sistema que denominan “meritorial”.

“Recomendación y consentimiento” (advice and consent) es una expresión constitucional que tiene su origen en la época de los padres fundadores de los Estados Unidos para mantener el equilibrio de los poderes entre dos corrientes ideológicas muy fuertes, la de aquellos que deseaban una presidencia unipersonal y la de los

partidarios de un presidente sometido al Congreso. La constitución de los Estados Unidos refiere que el presidente tiene el “poder” para “nombrar” a los miembros del gabinete pero siempre que escuche la “recomendación” y cuente con el “consentimiento” del Senado.

La confirmación en el Senado se da a través de 24 comisiones, (que resultan pocas si las comparamos con las que existen en el Mexicano: 57 ordinarias, 7 especiales, 5 bicamerales y 1 comité de transparencia) para someter a escrutinio no únicamente al candidato propuesto sino a la propia secretaría en cuestión. Por citar un caso hablemos de la reciente comparecencia de Hillary Clinton ante el Comité de Relaciones Exteriores, luego de su nominación por parte del actual presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, en la que fue aprobada por 16 votos a favor y uno en contra, este último argumentando el posible conflicto de intereses derivado de las actividades filantrópicas de la Fundación Bill Clinton.

Históricamente han sido pocas las veces en que el Senado rechaza alguna nominación presidencial al gabinete. Dos casos recientes nos ayudan a ilustrar lo que en ocasiones se convierte en un tortuoso proceso de ratificación de los miembros del gabinete presidencial estadounidense.²

El 3 de enero de 2001, Linda Chávez fue nominada por el presidente Bush para ocupar la Secretaría del Trabajo. A partir de ese momento, Chávez fue investigada tanto por la prensa como por el FBI revelándose que, supuestamente, había tenido trabajando en su casa a una inmigrante ilegal Guatemalteca por más de diez años. Ante el escándalo, Chávez retiró su candidatura el 9 de enero. Posteriormente fue absuelta de los cargos.

El gobernador de Nuevo México Bill Richardson, nominado recientemente por Barack Obama para Secretario del Comercio, retiró su candidatura al difundir el New York Times que tenía información sobre una investigación federal en su contra por presuntos contratos otorgados sin licitación y que correspondían a donantes de su campaña.

² De Truman a Nixon, los presidentes enviaron al Senado 1,400,000 nominaciones, de las que se aprobaron el 97%, fueron rechazadas el 2.7% y se retiraron el 3%.

En el sistema político norteamericano es una realidad la transparencia en el proceso de asignación de los cargos públicos por parte del sistema de representación, en la que se asume fehacientemente esta grave responsabilidad de carácter sociopolítico, a los ojos de todos los sectores sociales.

En México el universo de asignación a puestos públicos ratificados por el Congreso es muy estrecho y tiene que ver más con alianzas partidistas e intereses creados que con eficiencia y capacidad. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que el Senado ratifique los nombramientos que el presidente de la República haga del procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales. De la misma manera, cada Entidad Federativa tiene disposiciones constitucionales en ese sentido. En Guerrero por ejemplo, el congreso del estado “designa” al procurador de entre una terna propuesta por el gobernador. En el Estado de México, éste es “designado” por el gobernador pero “ratificado” por las dos terceras partes del congreso, y así sucesivamente encontramos ejemplos en ese sentido.

La Constitución norteamericana registra un autocontrol orientado a la eficiencia gubernamental y se entiende que si bien el presidente encarna al Poder Ejecutivo en su conjunto, ha de ser también su voluntad individual la que intervenga en el proceso de nombramiento y asuma la responsabilidad de los mismos; el Senado operando como contrapeso, obliga al presidente a proponer el nombramiento de personas cualificadas, que van a pasar por un riguroso control para ser confirmadas definitivamente.

Por tanto, el nombramiento de los secretarios va a ser una acción compleja en la que intervienen dos voluntades determinantes, lo que normalmente se olvida cuando desde México se examina el sistema americano. Una de las dos voluntades, la del presidente, va a tener un mayor peso decisivo, ya que es el encargado de designar a los candidatos y el Senado suele dar su consentimiento a los mismos sin plantear mayores problemas. La Constitución de 1787 de

Norteamérica no limita la intervención senatorial a cuestiones de honradez y competencia, sino que también puede extenderse a la valoración política de la actuación pública anterior del nominado.

El proceso para la designación de los secretarios inicia de manera formal cuando el ejecutivo, informa al Senado de la nominación. Con la atenuante de que antes de que el presidente realice una nominación para que sea confirmada por el Senado, existe un proceso previo fáctico, de carácter político, no regulado jurídicamente, como ocurre en los sistemas parlamentarios con el nombramiento definitivo del gabinete. El presidente para designar a un nominado tiene en cuenta los diversos componentes que deben conformar su equipo de secretarios (geográficos, ideológicos, étnicos, etc.), teniendo gran influencia en la actualidad en ese proceso la *White House Office*.

Por otra parte el presidente de manera regular tiene en cuenta las opiniones del Congreso, en especial la de los presidentes de las Comisiones y del Pleno del Senado, pues aunque todos saben que la Cámara Alta considera a los Secretarios como figuras básicamente de confianza presidencial, no siempre es así, en la mayoría de las ocasiones, más que figuras de confianza son prominentes líderes del sector, útiles políticamente para el ejecutivo norteamericano.

Los secretarios son efectivamente designados por el presidente pero hay que tomar en cuenta que son representantes de los diferentes grupos que apoyaron su campaña presidencial y que tienen indiscutiblemente influencia en los sectores afectados por sus departamentos, la mayoría de las veces figuras independientes que no poseen una relación de confianza personal con el presidente.

Woodrow Wilson , por ejemplo, derivado quizá de la poca confianza que tenía con los miembros de su gabinete procuraba tener contacto individual con cada uno de sus integrantes antes que convocar a reuniones colectivas con este, o bien reunía a un reducido grupo de gente de confianza integrados en el Consejo Nacional de Defensa (*Council of National Defense*) Guerra, Armada, Interior, Agricultura, Comercio y Trabajo creado en 1916 como una especie de gabinete interno, con el objeto de consensar opiniones para tomar una decisión con respecto a determinado tema.

Posiblemente la modificación más importante de actuación gubernamental fue la operada con mucho éxito por F. D. Roosevelt, y que marcó una tendencia que continúa en la actualidad. El presidente Roosevelt dejó de apoyarse en sus secretarios como un órgano colegiado en busca de decisiones para la ejecución de la alta política gubernamental, en cambio, buscaba consejo allí donde creyera encontrarlo.

Así, en 1939 creó lo que se conoce como presidencia institucionalizada, la *Executive Office of the President*, y que proporcionó a la presidencia de un aparato administrativo y de consejo cercano, tanto estructural como geográficamente dentro de la Casa Blanca, este ente complejo eclipsó el papel del gabinete en las decisiones gubernamentales. La búsqueda de consejo, e incluso la toma de decisiones, en órganos ajenos al gabinete y radicados en la *Executive Office of the President*, continuó casi sin excepción, en las presidencias siguientes hasta la fecha.

James Carter, por ejemplo tomó la decisión personal queriendo actuar en oposición a la política en extremo centrista de Nixon, de dar importantes espacios a su gabinete (lo que denominó como *Cabinet Government*), evitando que desde la Casa Blanca se neutralizara a los Secretarios. No obstante su intención original, se vio en la necesidad de espaciar por más tiempo las reuniones de gabinete, pasando en el primer año de reuniones semanales a quincenales en el segundo, a mensuales en el tercero y a las muy esporádicas del cuarto. Las reuniones de gabinete en realidad se caracterizaban por ser meramente informales, sin orden del día y con divagaciones sobre diversos tópicos. La cercanía con el gabinete propició quizá los roces entre éste y la *White House Office*, que finalmente derivó en 1979 en la solicitud de Carter de la dimisión de todos los miembros del gabinete y de 34 altos cargos del *staff* de la Casa Blanca, para así poder remodelar el ejecutivo.

Concluyendo esta crisis de gabinete con la renuncia de cinco miembros, Carter nombró a Hamilton Jordan como *Chief of Staff* de la *White House Office*, excluyendo a partir de entonces al gabinete del proceso central de la toma de decisiones.

En México los cambios sustanciales en el escenario sociopolítico nacional y la polarización de las perspectivas acerca de las acciones y decisiones a tomar para alcanzar los objetivos de bienestar de nuestra sociedad, se convirtió en un tema álgido entre los distintos poderes y niveles de gobierno, que si bien esta circunstancia es producto del intento de democratización en México, hay que reconocer que nuestras instituciones no se encontraban preparadas para dar respuesta a un fenómeno de tal magnitud, con actores políticos, incapaces de equilibrar estas fuerzas a través de los instrumentos normativos y de los medios idóneos para una eficaz interlocución. La reorientación e impulso de la política e interlocución gubernamental, la calidad en el desempeño de las tres esferas de gobierno, la eficacia de los servicios de inteligencia, el desarrollo de competencias de los actores políticos y el hecho de no tener una visión global del pacto federal, son a todas luces vitales en el actual panorama nacional y de primer orden en la agenda jurídica y social del Estado Mexicano.

El análisis del problema que ahora enfrentamos en México nos lleva inevitablemente a un trasfondo de naturaleza política, al del binomio centralización-descentralización, lo que equivale a decir que un factor determinante de la problemática que ahora padecemos tiene que ver con la cuestión de organización del Estado, tema que en el pasado nos ha llevado a serios conflictos sociales.

Si observamos con atención veremos que en la actualidad, hacia el interior de las naciones operan por un lado, fuerzas centrípetas que aspiran a la mayor homogeneidad posible en la organización del poder político y, por otro, fuerzas centrífugas que buscan como meta la mayor heterogeneidad dentro la unidad del Estado. En el primer caso, las fuerzas políticas que impulsan la centralización detentan la premisa de que sin una mínima uniformidad no son posibles los Estados modernos; en el segundo, las fuerzas de signo opuesto buscan la afirmación de su identidad y el mayor respeto posible a su diversidad. De este juego de fuerzas nace el problema de la distribución territorial del poder político.

En nuestro caso es pertinente aclarar que hubo muy buenos intentos

de coordinación y organización gubernamental que rindieron frutos, para implementar políticas públicas de largo alcance, el hecho de elevar dichas propuestas a rango de gabinete comenzó desde 1958 con las llamadas comisiones intersecretariales, en el sexenio 1964-1970 se dieron otras comisiones, sobre todo en el sector hacendario, y sus nutridas reuniones con otras secretarías y departamentos administrativos, de 1970 a 1976 funcionaron con regularidad los gabinetes agropecuarios, industrial y de política interna, de 1976 a 1982 se creó el secretariado técnico, de 1982 a 1988 por acuerdo presidencial se crea la figura de la oficina de asesoría y apoyo técnico de la presidencia, el llamado Secretariado Técnico de Gabinetes, de 1988 a 1994 se crea la Coordinación de Gabinetes y todas estas importantes figuras son eliminadas a partir del año 2000 en que se crea la oficina ejecutiva de la Presidencia de la República, muy al estilo norteamericano, pero en mi opinión, tan sólo en el formato.

En cuanto a la figura del gabinete y sobre todo en cuanto a planeación y metas se refiere, se dejó de lado la cuestión de un buen equipo técnico que propusiera metas y soluciones a los temas fundamentales del gobierno mexicano, por ejemplo, en ese mismo tenor se debe tener en cuenta un esfuerzo bastante certero que se hizo en la administración pública que presentó el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, este sustentaba una tesis muy importante denominada “Nuevo Federalismo Mexicano”, el mismo contenía políticas públicas que puestas en marcha rindieron muy buenos frutos porque, según lo demuestran las estadísticas, el país creció en varios rubros y no sólo en el económico. La descentralización que se vivió fue un punto de partida importante en aquellos años. Rememoro alguno de sus puntos, para que tomemos como base las propuestas que más adelante se plantean en el presente trabajo.

Cinco fueron las líneas de acción que en aquel entonces matizaba el Plan Nacional de Desarrollo:

1. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.

2. Consolidar un régimen de convivencia social, regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

3. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.

4. Avanzar hacia un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.

5. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Es decir, se pretendía la redistribución de las responsabilidades del poder público entre los integrantes del Pacto Federal (Federación, Estados y Municipios) con el propósito de:

- Impulsar el desarrollo político institucional;
- Alcanzar un mayor desarrollo social;
- Contribuir al crecimiento económico;
- Fortalecer el desarrollo regional, y
- Promover un mayor desarrollo administrativo.

Las cinco líneas de acción pusieron en marcha tres programas:

- Federalismo y descentralización;
- Federalismo hacendario, y
- Renovación municipal.

Federalismo y descentralización. Incluye las propuestas de:

1. Facilitar una redistribución de atribuciones entre el Ejecutivo Federal y los gobiernos locales, y revalorizar la acción pública de los gobiernos estatales y municipales para determinar su justo redimensionamiento, tanto en competencias como en responsabilidades y recursos.

2. Proponer espacios específicos de participación de la sociedad en las políticas gubernamentales sujetas a la descentralización, a fin de que la gestión pública sea más democrática e integre mayores grados de consenso social.

3. Contribuir a la descentralización económica para alcanzar un desarrollo equilibrado del país. El proceso de redistribución de competencias permitirá que diversas gestiones de la sociedad se puedan realizar en los gobiernos estatales y municipales facilitando el arraigo de las actividades productivas en las regiones.

4. Impulsar el desarrollo económico y social de las localidades a través del ejercicio directo de una parte sustancial del gasto público por parte de los gobiernos locales. La descentralización de los recursos propiciará un aceleramiento de la actividad económica local, al operarse un mayor gasto por parte de las autoridades locales.

5. Inducir el desarrollo técnico, administrativo y financiero de los gobiernos locales para atender de manera eficiente los nuevos asuntos públicos descentralizados, lo que se traducirá en innovación de sistemas y procedimientos que enriquecerán la administración pública local.

Federalismo hacendario. Consideró los siguientes puntos en su propuesta original:

1. Avanzar hacia un sistema nacional en coordinación hacendaria que incorpore las áreas de ingreso, gasto y deuda, a fin de generar una mayor autonomía financiera de las entidades

federativas, mediante instrumentos que amplíen sus capacidades para generar ingresos propios, mayor certeza en el acceso a sus participaciones, reglas claras para solventar sus responsabilidades en materia de gasto público descentralizado, al tiempo que fortalezcan y amplíen su acceso al financiamiento público.

2. Ampliar las potestades tributarias susceptibles de ser ejercidas por los gobiernos locales, y así fortalecer sus finanzas y generar un mayor control y participación de la ciudadanía en las decisiones del gasto público e incrementar la correspondencia entre la recaudación propia y las necesidades locales.

3. Impulsar la descentralización y la colaboración administrativa en materia fiscal para aprovechar las ventajas comparativas de cada orden de gobierno.

4. Promover el desarrollo de sistemas estatales de coordinación hacendaria, particularmente en lo referente a aspectos jurídicos y normativos; sistemas administrativos y de información; relaciones hacendarias entre los estados y los municipios; así como el fortalecimiento de los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación.

5. Reorientar la política de gasto público federal a partir de las nuevas funciones transferidas por los despachos federales a las entidades federativas, con motivo del presente Plan Nacional.

6. Propiciar la homologación de los principios base de registro de la contabilidad pública y criterios que norman la ejecución del gasto e inversión pública.

7. Establecer bases claras y permanentes de distribución de algunos recursos del gasto público entre las entidades como los del ramo XXVI, con el propósito de otorgar certeza financiera y facilitar la planeación e instrumentación de los programas derivados.

8. Promover una mayor responsabilidad en torno a las garantías, calidad y rentabilidad económica y social de los proyectos que las entidades federativas proponen para recibir financiamiento público y de mercado.

Renovación Municipal. Consiera aspecto como:

1. Revisar y en su caso, actualizar el marco jurídico del municipio para definir con claridad sus atribuciones, límites y responsabilidades.

2. Fortalecer institucionalmente a los ayuntamientos y su representación política para que respondan eficazmente a las futuras atribuciones que se les confieran, en el marco del impulso al nuevo federalismo.

3. Vigorizar su hacienda pública para consolidar al ayuntamiento como eje promotor del desarrollo social del municipio.

4. Ampliar la participación de los ayuntamientos en la planeación del desarrollo regional.

5. Promover nuevos espacios y mecanismos legales a favor de la participación cívica y social.

Este plan condujo a una sorprendente recuperación del empleo y una sana administración de la economía mexicana, con muy altos indicadores de crecimiento después de una contracción de la economía (-6.2% en 1995) a 5.1% en 1996, 6.8 en 1997%, 4.8 en 1998, 3.6 en 1999 y 7.5 en el 2000. Al mismo tiempo, impulsó la apertura democrática de la política mexicana que permitió en julio de 1997 la victoria electoral de Cuauhtémoc Cárdenas (PRD) como jefe de gobierno del Distrito Federal, fecha en que también el PRI dejaba de poseer la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Al final de su mandato, el Dr. Zedillo se convirtió en el primer

presidente del PRI en reconocer una derrota en la elección presidencial, con lo que despresurizó de alguna forma las fuerzas políticas nacionales.

Como observamos, la adopción del esquema de descentralización funcionó bastante bien, quizá el error fue haber dejado inconcluso el mismo proceso, lo que ha vuelto a polarizar las fuerzas con las consecuencias que ahora padecemos.

El enfrentamiento nuevamente entre las fuerzas políticas dominantes en el país, por un lado la orientada a la centralización o a la puesta en marcha de un federalismo coactivo que es peligroso por la conformación sociopolítica que se tiene en este momento en el país y por otro la que pugna por la descentralización, hace que inevitablemente el sistema político tenga que operar a veces sin estabilidad en su brújula y bajo el principio de cooperación forzosa en la búsqueda del anhelado “check and balances” como nervio central del sistema.

Recordemos que la centralización y descentralización son términos ambivalentes, condicionados por un pasado, por lo que hay que aprender la lección de la historia y evitar el maniqueísmo. Así, por ejemplo, bueno es recordar en estos tiempos que la centralización fue el instrumento del que se sirvieron muchas veces los regimenes federalistas a lo largo de nuestra historia para ejecutar su plan de gobierno en los que los privilegios y fueros locales jugaban un importante papel. A título de ejemplo, recuérdese que cuando se implantó la Constitución de 1917 algunos gobiernos emanados de la revolución optaron por el centralismo en la práctica política; derivado quizá por las coyunturas de aquellos difíciles momentos y por la urgente necesidad de la unidad nacional.

Retomando la necesidad de un ente que ejecute políticas públicas prácticas y ágiles cerca del presidente de la República, someto a consideración las siguientes hipótesis:

1. La Secretaría de Gobernación creada en 1836 a través de las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana, cuyo papel ha sido tan destacado a lo largo de su historia como factor de estabilidad

social y política, requiere de una profunda reestructuración ante la apremiante necesidad de interlocución gubernamental y derivado de la nueva transición democrática, la intención es que responda nuevamente con la rapidez y asertividad que a través de los años la ha caracterizado y que las condiciones actuales del país exigen.

2. El presidente de los Estados Unidos de Norteamérica tiene una Oficina Ejecutiva que en su haber contiene una muy variada gama de asesores, en ella existen “cabilderos” que “negocian” un sinnúmero de temas jurídicos nacionales, económicos, presupuestales, de seguridad, etc., con los demás poderes federales y con los Estados de la Unión, oficina que en México existe en términos administrativos, pero que tendrá que re-esquematzarse porque le está haciendo demasiada falta al presidente para armonizar la relación con los gobernadores de los estados y para tener una interlocución política adecuada.

3. Tomando como base que es de vital importancia para México resolver la problemática referida en esta hipótesis y ante una eventual crisis política aguda de las principales instituciones nacionales en el corto plazo, este artículo trata de acreditar la necesidad de crear jurídicamente la *Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República*, para que en primer término instrumente el ‘cabildeo federal’ con un amplio equipo científico y técnico que comenzará como una incubadora de “cabilderos de políticas públicas o *think tank’s*”, encargados de estudiar, analizar, crear, innovar, encontrar puntos de ponderación e hipótesis que auxilien al cuidado del equilibrio del poder en el aspecto jurídico, principalmente. Dicha oficina fortalecería la actuación en el desarrollo de algunas funciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le otorga a la Secretaría de Gobernación, sobre todo las relacionadas con el artículo 27, fracciones XII, XIV, XVI, XVII, XXVII, XXVIII, XXIX y XXX.

No debemos perder de vista que todo cambio de carácter

administrativo en un organismo público tiene como trasfondo una repercusión de carácter político, no todo es cuestión de técnica administrativa, en la toma de una decisión como ésta en el ámbito gubernamental, deben ser tomadas en cuenta todas las aristas.

Las características principales de actuación de dicha *Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República*, serían las siguientes:

1) No asumir las funciones materiales de los responsables de los organismos gubernamentales.

2) Ayudar y aconsejar al presidente, pero sin tener una autoridad propia ni estar jerárquicamente situados por encima de los responsables de las distintas áreas de la administración pública federal.

3) Gestionar aquellos asuntos que por su importancia para el presidente no pudieran ser delegados a los responsables.

4) Los secretarios seguirían siendo los principales responsables administrativos ante el presidente y responsables de sus acciones ante el Congreso.

5) Los miembros de la Oficina Ejecutiva, salvo los que reportan en línea directa al presidente, y los responsables de los organismos institucionales, deberán reclutarse en base a méritos profesionales.³

Es importante destacar que el caso es presentado bajo el argumento y análisis del método comparativo, porque me encuentro convencido de que de 1824 a 1835 la nación mexicana vivió un auténtico **federalismo**, este propugnaba por encauzar a la nación y a la administración pública en el ámbito y dirección similar a la del vecino del norte, 11 años más tarde las Bases Orgánicas entorpe-

³Tomamos como base las características principales que aportó para la creación de la Executive Office of the President, la Comisión Brownlow en 1939 y que parecen muy prácticas y serias.

cieron el camino elegido y fue hasta el 18 de mayo de 1847 que el Congreso Extraordinario Constituyente, convocado tras el Plan de la Ciudadela, de 1846, restableció el régimen Federal de la Constitución de 1824. Es en ese tiempo que la Revolución de Ayutla detona el movimiento que hoy conocemos como de Reforma y que habría de culminar con la Constitución de 1857, documento este último que consolidaría a la postre una adopción perenne del federalismo en México.

El método en comento siempre ha auxiliado porque nos orienta y auxilia en el encuentro de nuevos caminos sino parecidos, paralelos, con el objeto tal vez, de reencontrarnos con otras fórmulas o incluso con el pasado; posibles soluciones que nos ayuden a salir de la actual crisis en la que se encuentra sumergido el país. Hablamos de varias crisis en una, la de la inseguridad pública, la económica (que es global), la política y la de la administración pública, incluyendo la interlocución entre las esferas del actual gobierno mexicano.

Desde hace algún tiempo hemos visto que la comunicación no ha fluído como debiera en nuestro sistema federal, esa interlocución con los gobernadores de los estados no ha encontrado un punto de equilibrio. Se requiere en estos momentos de comprender en todo sentido, que la política, al igual que el comercio y las comunicaciones, cambian constantemente.

Hablaba al inicio del artículo sobre la urgente necesidad de crear un espacio administrativo, hasta cierto punto científico cercano al presidente de la República, al contexto actual y al de las administraciones que vendrán, debe existir ese ente, que articule y armonice la implementación de políticas públicas y de hacer un verdadero cabildeo e interlocución de la política presidencial, sea quien sea quien detente el Poder Ejecutivo; la idea es que al igual que en los EUA, se requiere la figura de un cabildero, un secretario especializado en ese ramo, un jefe de la Oficina Ejecutiva, que auxilie al presidente en esa falta de comunicación institucional, respetuosa, de frente, certera, sin ambigüedades de ningún tipo.

Hoy el país vive sumido en una de sus peores crisis en cuestiones de inseguridad pública interna, nunca antes vista en los anales de la

historia, existe el número aproximado de 13,000 muertos en lo que va del 2006 a la fecha por esa cruenta lucha o combate al crimen organizado, sin dejar de mencionar a los miles de compatriotas mexicanos que han padecido o padecen del flagelo del robo, el asalto, la extorsión, el secuestro, temas que hasta el momento no se han podido erradicar del escenario nacional, porque no es posible tan solo estar diseñando y operando estrategias “macro”, la nación esta exigiendo cada día con mayor fuerza acciones duales, “macro” y “micro” al mismo tiempo, que le permitan transitar sin problemas en su desarrollo personal dentro del territorio; hablando de problemas de actualidad, es importante destacar que no hay un elemento ni tampoco una justificación que defina el porque no se están entregando oportunamente los recursos públicos a los estados, otro tema de suma importancia es que tampoco existe certidumbre sobre lo que realmente esta sucediendo en cuanto a la crisis económica, tan sólo nos enteramos por los noticieros sobre los movimientos de las reservas internacionales con que cuenta el Banco de México y que el dólar sube o baja, sin una explicación de fondo por parte de las autoridades federales competentes. Son temas muy variados, con circunstancias que tienen que ver con la adecuada interlocución de la maquinaria administrativa federal, algo esta sucediendo, o la concepción del **gobierno versus administración pública**, no es comprendida en su totalidad.

A propósito de lo anterior, deseo expresar que México requiere en este momento de una actuación rápida, respetuosa de los márgenes políticos y de las distintas competencias que se entrelazan, de una nueva realidad social y política, de ese federalismo dual y cooperativo que siempre ha dado buenos frutos para la gobernabilidad. Existe la posibilidad de que creando la *Oficina Ejecutiva del Presidente de la República*, a la manera de la de los Estados Unidos de Norteamérica, algo pueda hacerse al respecto y comprender a cabalidad ese ente tan complejo como lo es la administración pública. No puede ser una ‘oficina de cuates’, ni tampoco de favoritos, ni de una política que se implemente mientras tanto pasan los problemas; tiene que ser una especie de ‘cabilderos

académicos' que conozcan a fondo las materias a tratar, que sean especialistas en cada ramo y que sean comandados por un político con espíritu de servicio y cooperación, que auxilien al presidente de la República en esa falta de interlocución con los demás poderes y sobre todo, con los gobernadores de los estados.

Es importante aclarar que en la oficina que ya existe orgánicamente en los Pinos, laboran alrededor de 300 personas, sin embargo se desconoce casi de manera total quien la representa y cuales son las funciones que actualmente realiza para abatir la problemática que se ha venido comentando en este trabajo. En ese espacio que propongo re-esquematizar, debe existir el conocimiento pleno para impulsar una política pública de largo alcance que auxilie al presidente y al país para alcanzar niveles óptimos de interlocución en primer término y de crecimiento sostenido por otro, un espacio donde se proponga como constante corregir el rumbo cuando se deba hacer, en donde se acelere lo que se tenga que acelerar, sin dejar de lado que el cabildeo de políticas públicas efectivas no es para que se beneficie a la clase política, **sino al país, a la nación.**

Quise introducir al inicio de este artículo y tal vez me extendí demasiado, en cuanto a parte de la historia de cómo F. D. Roosevelt tuvo que lidiar con una administración paralizada casi por completo, que requería de la cortesía senatorial y de su total aprobación para poder transitar, sin tomar en cuenta factores como la Gran Depresión y la pandemia de 1918-1919 que tenían asolado a ese país, no dejemos de recordar que además, se luchaba contra grandes capos de la mafia y que posteriormente tuvieron que hacerle frente a la Segunda Guerra Mundial, es de admirarse y de reconocer sin temor al equívoco sobre la gran lucha que encabezó el largo período de la presidencia de Roosevelt y todos los que en esa trayectoria lo acompañaron, eran norteamericanos comprometidos con la nación y consigo mismos, se entregaron por completo para sacar adelante a su nación. Aún y cuando no veo, por fortuna, el mismo panorama de factores adversos en México hoy en día, creo que existen similitudes para que algo se pueda poner en marcha, algo que auxilie, ayude, facilite los caminos del federalismo mexicano.

Bibliografía:

Cisneros Farías, Germán; Fernández Ruíz, Jorge; López Olvera, Miguel Alejandro; (Coordinadores). *Control de la Administración Pública*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F, 2007.

Guillén López, Tonatiuh, *Federalismo, Gobiernos Locales y Democracia*, Instituto Federal Electoral, México, D. F., 2001.

Valadés, Diego, *El Gobierno de Gabinete*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

Prado Maillard, José Luis, *Hacia un Nuevo Constitucionalismo*, Editorial Porrúa, México, D. F., 2006.

Faya Viesca, Jacinto, *El Federalismo Mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2004.

Diez de Urdanivia Fernández, Xavier, *El Sistema Federal Mexicano*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S. C., México, D. F., 2003

Friedman, Lawrence M., *Breve Historia del Derecho Estadounidense*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, México, D. f., 2007.

Falcao Martins, Humberto, *Administración Pública Gerencial y Burocracia. La persistencia de la Dicotomía entre Política y Administración*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, Buenos Aires, Argentina, 1997.

Noriega Chávez, Margarita (Coordinadora), *Cultura Política y Política Educativa en el Sexenio de Ernesto Zedillo*, Universidad Pedagógica Nacional, México, D. F. 2005.

Ramales Osorio, Carlos Martín, *El Sexenio Zedillista (1994-2000)*, Observatorio de la Economía Latinoamericana, Noviembre del 2005. *Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, México, D. F., 2009.

Juan Marín González Solís

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Cámara de Diputados,
México D.F, 2009.

Constitution for the United States of America [http://www.constitution.org/
cons/constitu.htm](http://www.constitution.org/cons/constitu.htm)