



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales

Introducción a la Administración Pública Mexicana

manual
participante

Mtro. José Gabriel de la Paz Sosa

Autor del texto

**Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y
Protección de Datos Personales (INAI)**

Av. Insurgentes Sur No. 3211, Col. Insurgentes Cuicuilco, C. P. 04530
Delegación Coyoacán, Ciudad de México

Segunda Edición, diciembre de 2017

Impreso en México / *Printed in México*

Distribución gratuita

CONTENIDO

Introducción	5
Módulo 1. Estado, gobierno y división de poderes	7
Módulo 2. Administración pública	17
Módulo 3. Administración pública y derechos humanos	29
Módulo 4. La Administración Pública Federal	37
Bibliografía	46

INTRODUCCIÓN

El presente manual ofrece al lector una primera aproximación al complejo y dinámico tema de la administración pública. El hilo conductor y criterio básico para seleccionar y ordenar la información que se presenta en las siguientes páginas es argumentar que, en un Estado de derecho, la finalidad de la administración pública es proteger y promover los derechos humanos, entre los cuales el de acceso a la información pública tiene particular importancia, como veremos más adelante.

El contenido del manual está dividido en cuatro unidades temáticas. En la primera se revisan los conceptos de Estado, gobierno y división de poderes, indispensables para explicar las características, función y finalidad de la administración pública, tema que se aborda en la segunda sección. Posteriormente se explica la relación entre administración pública y derechos humanos. Para finalizar presentamos de forma esquemática la estructura actual de la Administración Pública Federal.

Si bien por la finalidad y alcance de este manual ha sido inevitable dejar fuera temas importantes, esperamos que lo aquí expuesto invite al lector a explorar otros asuntos de su interés, y que tenga siempre presente que, como explica María del Carmen Pardo:

La administración pública es un campo disciplinario y profesional, vivo y actuante; es un elemento indisoluble del Estado y es la herramienta fundamental con que cuentan los gobiernos para lograr incidir en un equilibrio social más justo. Sus transformaciones han sido espectaculares, aunque sus resultados no han ofrecido lo que al menos en términos de expectativa se esperaba de ellas. Sin embargo, no existe en el desarrollo social una mejor alternativa para lograr recortar la distancia entre los que tienen más y tienen menos. Lo que es necesario hacer es reconocer que solo la administración pública ofrece esta posibilidad...¹

¹ *Una introducción a la administración pública*, El Colegio de México, México, 2016, p.154.



ESTADO, GOBIERNO Y DIVISIÓN DE PODERES



Introducción

Para explicar el concepto de administración pública, su finalidad y razón de ser, es indispensable hacerlo en el marco del Estado, el gobierno y la división de poderes. En particular, la administración pública mexicana se debe entender y evaluar a la luz de las características de un tipo de Estado en particular, el que conocemos como *Estado de derecho*, por lo cual cobran especial importancia los principios y mecanismos que buscan limitar el poder del Estado para prevenir el abuso de poder y proteger los derechos de los individuos.

Cuestiones centrales

- ▶ ¿Qué son el Estado y el gobierno?
- ▶ ¿Qué es el Estado de derecho?
- ▶ ¿Qué es la división de poderes?
- ▶ ¿Cómo se relaciona la división de poderes con la protección de los derechos humanos?
- ▶ ¿Cuáles son las funciones primarias del Estado y los órganos que las llevan a cabo?

Estado y gobierno

Cuando hablamos de un Estado nacional nos referimos, en general, a una forma de organización política que se caracteriza por ser una combinación de población, territorio y gobierno.

Héctor González Uribe define al Estado como:²

- 1 Una sociedad humana.
- 2 Establecida permanentemente en un territorio.
- 3 Regida bajo un poder supremo.
- 4 Bajo un orden jurídico.
- 5 Que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana.

Una característica distintiva del Estado es el poder supremo o soberano, lo cual quiere decir que, en su ámbito espacial, no hay otro poder sobre él. El poder estatal se sustenta en el monopolio legítimo de la coacción física.³ Es decir, el Estado tiene la capacidad de tomar decisiones que afectan, positiva o negativamente, a la población que habita el te-

² *Manual de filosofía social y ciencias sociales*. Universidad Iberoamericana, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, p. 162.

³ Max Weber dice que “por Estado debe entenderse un instituto político de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente”. *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pp.43-44.

ritorio nacional, y puede utilizar la fuerza para obligar a obedecer a quienes no acaten esas decisiones.

Por esta razón, podemos precisar, la noción de Estado en términos políticos se refiere:

...al conjunto de instituciones, es decir organizaciones y reglas, donde se concentra la facultad para tomar decisiones válidas para toda la comunidad. En ese sentido, no toda la población forma parte del Estado. Sólo un grupo pequeño de la sociedad, formado por políticos, gobernadores, legisladores y jueces conforma el Estado. Al resto de la sociedad se le ha denominado tradicionalmente como *sociedad civil*, y se diferencia del Estado.⁴

Llamamos gobierno al conjunto de órganos en los que se deposita el poder del Estado o poder público y, de forma más concreta, a las personas que temporalmente ocupan los cargos directivos del Estado para cumplir sus tareas y fines. Esto quiere decir que puede haber cambios de gobierno sin que ello implique que el Estado cambie sus características esenciales.

El gobierno, por lo tanto, ejerce el poder del Estado o, como también se puede decir, ejerce las funciones públicas.

Estado de derecho

No podemos imaginar un Estado sin derecho, sin leyes ni jueces; sin embargo, no todo Estado jurídico es *Estado de derecho*. Este último es un tipo específico de Estado, resultado histórico de la defensa de la libertad, la seguridad y la propiedad de las personas frente a los poderes despóticos, es decir, de la creación de instituciones para limitar el ejercicio del poder del Estado y proteger los derechos fundamentales.

De acuerdo con Elías Díaz, el Estado de derecho tiene cuatro componentes fundamentales, a saber:

- 1 Imperio de la ley sobre gobernantes y ciudadanos.
- 2 División de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.
- 3 Fiscalización de la Administración: actuación legal en todos los órdenes y niveles, y control eficaz por los órganos constitucionales y jurisdiccionales.
- 4 Protección de derechos y libertades fundamentales, garantías jurídicas y derechos económicos, sociales y culturales.

Según el propio autor “la protección de las libertades y los derechos fundamentales constituye *la razón de ser* del Estado de derecho”.⁵

Actualmente, el Estado de derecho se corresponde con una forma de gobierno particular: la *democracia constitucional*, la cual se fundamenta en la soberanía popular, la igualdad política y el derecho de todos los individuos de participar en la toma de decisiones colectivas; no

⁴ José Antonio Crespo. *Para entender el Estado*, Nostra Ediciones, México, 2006, p. 7.

⁵ *Estado de Derecho y democracia*, Universidad Autónoma de Madrid, s.f., p. 216, recuperado de Dialnet-Estado Derecho Democracia-831255.pdf

obstante, en este tipo de gobierno el ejercicio del poder del Estado se encuentra limitado con el fin de proteger los derechos fundamentales.⁶

División de poderes

Si bien el Estado debe tener el poder suficiente para mantener el orden y aplicar la ley, la concentración excesiva de poder deriva en abuso e impunidad.

Hablamos de *abuso de poder* cuando un gobernante utiliza el poder del Estado para beneficio propio y vulnera los derechos de las personas que integran la comunidad. Si ese gobernante no recibe ningún castigo por abusar del poder, estamos ante una situación de *impunidad*. La *rendición de cuentas*, por el contrario, implica revisar la actuación de los gobernantes y sancionar a quien haya abusado del poder.

Sobre el abuso de poder

Podemos dar el ejemplo de un dictador, que decreta la detención y ejecución de quienes se oponen a que permanezca en el poder o que quieran quitarle los privilegios que disfruta como tal, un salario desorbitado, numerosos empleados a su servicio o una lujosa residencia oficial. También es el caso, cuando este dictador, desde su elevada investidura, sustrae una parte del presupuesto público destinado a obras públicas para mandarse construir casas en diversas ciudades de su país y del mundo. En otras palabras, el poder del Estado, suficiente para mantener el orden y aplicar la ley sobre la comunidad que gobierna, al mismo tiempo puede ser utilizado abusivamente por quienes manejan ese Estado, afectando el interés de los individuos que forman parte de éste, que es la gran mayoría...

José Antonio Crespo⁷

Para prevenir el abuso del poder del Estado y facilitar la rendición de cuentas, es necesario evitar el monopolio del poder político. Esta es la razón fundamental de la *división de poderes*, la cual, de acuerdo con Michelangelo Bovero, se puede entender como:

...el arreglo constitucional diseñado para prevenir los abusos de poder y *por ello* para proteger los derechos fundamentales del individuo que son los primeros y los principales *límites* del poder político. Este arreglo se realiza mediante dos tipos de operaciones: a) distinción de las funciones en las que se articula el poder político (...); b) creación de órganos separados en los que se distribuyen, dosificando las competencias de dichos órganos para permitir su control recíproco.⁸

⁶ En la tradición constitucionalista la constitución “tiene una función precisa: limitar el poder político con la finalidad de proteger los derechos fundamentales individuales. En ese sentido se empata con la idea moderna del Estado de derecho que, como nos ha enseñado Elías Díaz, no se reduce a un simple Estado jurídico”. Pedro Salazar Ugarte. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 72

⁷ *Op. cit.*, p. 21.

⁸ En Pedro Salazar Ugarte, *op. cit.*, pp. 19-20.

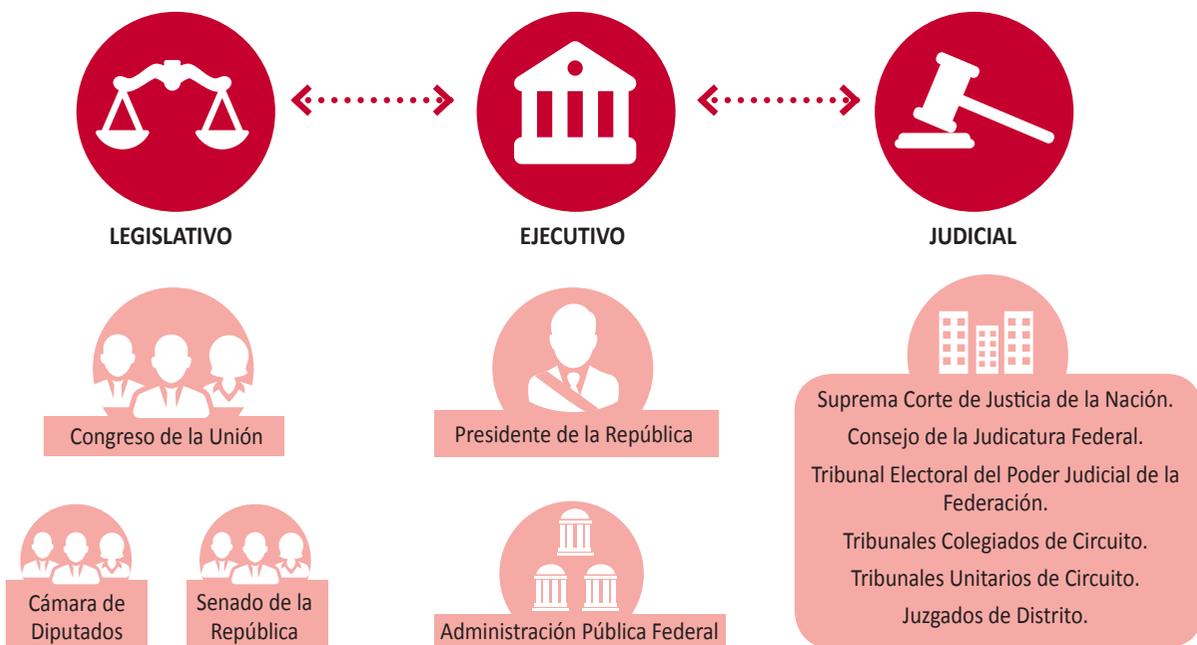
Se trata, de acuerdo con la fórmula de Montesquieu, de que el poder frene al poder, de “combinar los poderes, regularlos, temperarlos, hacerlos actuar, dar un contrapeso a cada uno de ellos para que pueda resistir a otro”.⁹

En relación con lo anterior, Elisur Arteaga Nava define cuatro objetivos principales de la división de poderes,¹⁰ entendida como una división flexible:

- 1 Atribuir en forma preferente una función a uno de los tres poderes, sin excluir la posibilidad de que los restantes poderes participen de ella les sea atribuida cierta forma de actuar en ella.
- 2 Permitir la posibilidad de que los poderes se neutralicen unos a otros.
- 3 Que se dé entre ellos una forma de colaboración o cooperación de la que derive la cumplimiento o el perfeccionamiento del acto.
- 4 Establecer mecanismos en virtud de los cuales uno de los poderes se defienda de la acción de otros.

En nuestra Constitución, el principio de división de poderes está establecido en el artículo 49, según el cual “el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”. Estos poderes llevan a cabo sus funciones de manera independiente y autónoma. Formalmente el Poder Legislativo desarrolla la función legislativa (hacer la ley), el Ejecutivo la administrativa (ejecutar la ley), y el Judicial la jurisdiccional (interpretar la ley e impartir justicia).

Poderes de la Unión



⁹ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, lib. V, Porrúa, México, 1971.

¹⁰ Elisur Arteaga Nava. *Derecho Constitucional*, Oxford, México, 1999, p. 33.

Ahora bien, de acuerdo con el criterio de división flexible cada poder, desde el punto de vista *formal*, realiza de forma prioritaria la función que le fue asignada. No obstante, desde el punto de vista *material* y de manera complementaria también lleva a cabo las otras dos funciones, sin que esto implique invadir los asuntos que son competencia de los otros poderes.

Funciones del estado

	FUNCIÓN	PUNTO DE VISTA FORMAL	PUNTO DE VISTA MATERIAL
	Legislativa.	Hacer la ley. Atribuida al Poder Legislativo .	Toda actividad destinada a regular de manera general, abstracta e impersonal.
	Administrativa.	Cumplir el mandato legal. Atribuida al Poder Ejecutivo .	Actos particulares, concretos e individualizados.
	Jurisdiccional.	Verificar cumplimiento o violación de la ley. Atribuida al Poder Judicial .	Toda actividad tendiente a la solución de conflictos que culmina en una resolución.

Algunos de los ámbitos en los que la división de poderes debe funcionar como un sistema de pesos y contrapesos para prevenir el abuso de poder son:¹¹

- ✓ Presupuesto de egresos.
- ✓ Ejercicio del gasto público.¹²
- ✓ Proceso de revisión de la cuenta pública.
- ✓ Veto presidencial.
- ✓ Informe presidencial y comparecencias de los secretarios.
- ✓ Nombramientos de servidores públicos (como ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y embajadores, entre otros).
- ✓ Acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.

¹¹ Véase Leticia Bonifaz Alfonso. *La división de poderes en México. Entre la política y el derecho*. Fondo de Cultura Económica, México, 2017.

¹² El 27 de mayo de 2015 se reformó el artículo 113 constitucional “para establecer el Sistema Nacional Anticorrupción como la instancia de coordinación entre autoridades de todos los órganos de gobierno competentes para la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como de la fiscalización y control de los recursos públicos. El comité coordinador está integrado por los titulares de la ASF, la Fiscalía Especializada, la Secretaría de la Función Pública, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana. Con esto se busca que todos los órganos se vigilen y hagan contrapesos.” *Ibid.*, pp. 92-93.

Órganos Constitucionales Autónomos

Uno de los cambios más importantes en la estructura del Estado mexicano en las últimas décadas es el surgimiento de los órganos constitucionales autónomos. Estos han sido creados desde la década de 1990 por el constituyente permanente para desarrollar funciones primarias del Estado de forma independiente a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Realizan sus funciones con autonomía, pues son análogos y no subordinados a los poderes de la Unión, aunque sí están sujetos a revisión y, por lo tanto, forman parte del sistema de pesos y contrapesos en el ejercicio del poder del Estado.

Se puede afirmar que la creación de los órganos constitucionales autónomos “refleja no sólo lo compleja que se ha vuelto la función estatal y la necesidad de especialización de las instituciones, sino el ajuste a la clásica división de poderes con nuevos contrapesos”.¹³

De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las características de los órganos constitucionales autónomos son las siguientes:¹⁴

- ✓ Son establecidos directamente por la Constitución federal.
- ✓ Mantienen relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado.
- ✓ Cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera.
- ✓ Atienden funciones primarias u originarias del Estado.

Ciertamente, más allá de los criterios legales y las definiciones jurídicas, para entender plenamente la importancia de los órganos constitucionales autónomos, es necesario poner el acento en las características institucionales centrales y la racionalidad de este tipo de organismos: la especialización técnica y la independencia respecto a los cambios políticos, para producir políticas creíbles y estables.¹⁵

En la siguiente tabla se enlistan los órganos constitucionales autónomos de acuerdo con el marco normativo vigente.

¹³ *Ibid.*, p. 178.

¹⁴ Véanse las Tesis de jurisprudencia 20/2007, identificada al rubro como Órganos constitucionales autónomos. Notas distintivas y características, y 12/2008, identificada al rubro como Órganos constitucionales autónomos. Sus características.

¹⁵ Véase Mauricio I. Dussauge Laguna “Organismos constitucionales autónomos y reforma administrativa en México”, en María del Carmen Pardo y Guillermo M. Cejudo, eds. *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*. El Colegio de México, México, 2016, p. 487.

ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO	DESDE	FUNCIÓN
 Banco de México.	1994	Gestionar la política monetaria.
 Instituto Nacional Electoral.	1996	Organizar las elecciones.
 Comisión Nacional de Derechos Humanos.	1999	Proteger los derechos humanos.
 Instituto Nacional de Estadística y Geografía.	2008	Producir estadísticas oficiales.
 Comisión Federal de Competencia Económica.	2013	Regular la competencia económica.
 Instituto Federal de Telecomunicaciones.	2013	Regular las telecomunicaciones y la radiodifusión.
 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.	2013	Evaluar la calidad del sistema educativo.
 Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.	2014	Proteger el derecho de acceso a la información pública y a la privacidad de los datos personales.
 Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social.	2014	Medir la pobreza y evaluar los programas y la política de desarrollo social.
Fiscalía General de la República.	2018	Perseguir los delitos del orden federal, solicitar medidas cautelares, buscar y presentar pruebas de los delitos y pedir la aplicación de las penas.

Sobre los órganos constitucionales autónomos: puntos de vista

Sería interesante realizar una taxonomía [de los órganos constitucionales autónomos] para identificar sus particularidades ya que del conjunto apenas podemos decir algunas generalidades como que son órganos que realizan tareas de enorme importancia estatal. Pero, más allá de la autonomía compartida, son muy distintos. Algunos son órganos de garantía de derechos, otras instancias de control del poder, unos más autoridades regulatorias, técnicas, punitivas o de investigación [...].

Lo cierto es que la mayoría de estos órganos gestionan tareas que antes realizaba el Poder Ejecutivo. Ello supone una disminución en las facultades a cargo del presidente de la República pero nada garantiza que ese debilitamiento del gobierno se traduzca en un fortalecimiento del Estado. No por lo menos en tanto no exista lo que la Constitución no ofrece, que es un esquema normativo de coordinación para la operación estatal. Para colmo, algunos de estos órganos operan sin leyes secundarias o con legislaciones desactualizadas, lo que supone una desarticulación también en el plano legislativo. Una constelación de autonomías sin sistema constitucional.

Los defectos en el diseño constitucional —e institucional— del Estado mexicano son la herencia de reformas espaciadas en el tiempo que fueron respuesta a coyunturas específicas, producto de importaciones o de ocurrencias pasajeras.

Pedro Salazar Ugarte ¹

El surgimiento de los OCA [órganos constitucionales autónomos] desde los noventa ha sido menos una *enfermedad mexicana* que la representación de tendencias internacionales de modernización de los Estados contemporáneos. Es indudable que nuestros OCA tienen características muy particulares, que en buena medida han reflejado los debates y coyunturas políticas del momento de su creación (o reforma). Pero también es claro que en las últimas décadas este tipo de organizaciones han surgido en muchísimos otros países, incluidos los latinoamericanos, en sectores de política pública similares. [...]

Por medio de estos OCA el Estado mexicano se ha ido transformando y, acaso podría decirse, adaptando para tratar de manera especializada temas *modernos*, es decir, asuntos que (pre) ocupan hoy en día a los países, como son los derechos humanos, la calidad educativa o el acceso a la información.

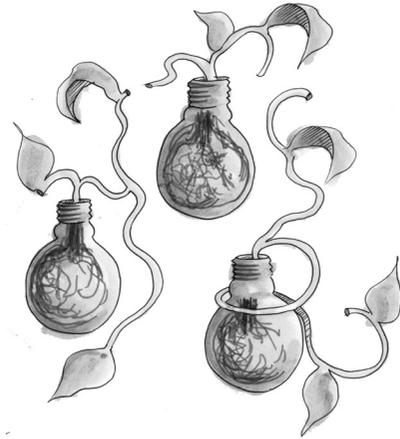
Mauricio I. Dussauge Laguna ²

¹⁶ Pedro Salazar Ugarte (2014,1 de febrero). "Las demasiadas autonomías". *Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=18380>

¹⁷ *Op.cit.*, pp. 497-514.

Recuerda

- En términos políticos, llamamos Estado al conjunto de instituciones en las que se concentra la facultad de tomar decisiones válidas y obligatorias para toda la comunidad.
- El gobierno es el conjunto de órganos en los que se deposita el poder del Estado y, de forma más concreta, son las personas que temporalmente ocupan los cargos directivos del Estado.
- La protección de las libertades y los derechos fundamentales constituye la razón de ser del Estado de derecho.
- La división de poderes es un elemento fundamental de la organización del Estado de derecho, y tiene por objeto evitar el abuso de poder y proteger los derechos humanos.



Lecturas sugeridas

Bonifaz Alfonso, Leticia. *La división de poderes en México. Entre la política y el derecho*. Fondo de Cultura Económica, México, 2017.

Crespo, José Antonio. *Para entender el Estado*, Nostra Ediciones, México, 2006.

Díaz, Elías. *Estado de Derecho y democracia*, Universidad Autónoma de Madrid, s.f, recuperado de Dialnet-Estado Derecho Democracia-831255.pdf.

Dussauge Laguna, Mauricio I., "Organismos constitucionales autónomos y reforma administrativa en México" en María del Carmen Pardo y Guillermo M. Cejudo, eds. *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*. El Colegio de México, México, 2016.



ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Introducción

No es sencillo definir a la administración pública. Es un campo de conocimiento y una práctica dinámica y plural en sus métodos y objetivos. Diferentes enfoques o modelos debaten permanentemente sobre su sentido y alcance teórico, ideológico, técnico y político. Podemos distinguir tres grandes enfoques que presentan imágenes diferentes de la administración pública, y que corresponden también a diferentes momentos de la evolución de la disciplina, a su vez determinada por los cambios de la sociedad y del Estado.

Cuestiones centrales

- ¿Qué es la administración pública?
- ¿Cuáles son los principales enfoques teóricos de la administración pública?
- ¿Cuáles son las principales características de la administración pública de acuerdo con los enfoques de la administración pública clásica, la nueva gestión pública y la gobernanza?

Definición de administración pública

En un sentido amplio, el concepto de *administración* se refiere a actividades cooperativas dirigidas a conseguir objetivos comunes. Para una organización esto implica aplicar técnicas de planeación, organización, integración, dirección y control de los recursos humanos, financieros y materiales.

La administración como técnica aplicada es común a las organizaciones tanto del ámbito público, como del privado; sin embargo, no debe perderse de vista que existen diferencias fundamentales entre estos dos ámbitos.

Administración: diferencias entre los ámbitos público y privado

Administración pública	Administración de empresas
Objetivo ambiguo y difícil de medir: bienestar social, atender las necesidades de la población.	Objetivo preciso y fácil de medir: ganancia económica.
Toma de decisiones plural: diversos grupos e individuos participan en el proceso de toma de decisiones (por ejemplo, Poderes Ejecutivo y Legislativo, partidos políticos, OSC), lo cual la hace más lenta y complicada.	Toma de decisiones directa (individuos o pequeños grupos) y rápida.

Multifuncional: tienen que lidiar con consideraciones diversas y parcialmente conflictivas (económicas, políticas, jurídicas, técnicas, imparcialidad, equidad, transparencia). Son tan importantes los resultados como la forma en que se consiguieron.	Orientada fundamentalmente a lograr eficiencia y maximizar el beneficio económico (todo se subordina a ello).
Funciona principalmente con recursos obtenidos de los impuestos, por lo tanto, todos los ciudadanos tienen derecho a saber cómo se gasta el dinero, y los administradores públicos tienen la obligación de justificar y explicar sus decisiones.	Funcionan con recursos propios y su operación interna es, en gran medida, asunto privado (dueños, accionistas, administradores).
Las organizaciones públicas actúan en nombre de autoridades elegidas políticamente (voto popular) y son gobernadas por un conjunto de leyes y reglas escritas.	Actúan en nombre de intereses privados: individuales o de grupos particulares.
Sólo puede hacer lo que la ley le mandata (es una función de gobierno, por lo tanto, atañe al derecho público).	Pueden hacer todo lo que no prohíba la ley.

En otras palabras, cuando hablamos de administración pública no sólo nos referimos a la administración como técnica, sino como ejercicio de una función pública, esto es, ejercicio del poder del Estado, y por tal razón debe sujetarse al *principio de legalidad*, el cual implica estricto cumplimiento de las atribuciones expresamente señaladas en la ley.¹⁸

Principio de legalidad

Es uno de los valores fundamentales del régimen constitucional mexicano y puede definirse como el principio en virtud del cual la autoridad está obligada a fundar y motivar debidamente y por escrito su actuación. Se trata de un límite expreso a la actuación de la autoridad frente a sí misma y frente a los particulares, de tal manera que la autoridad sólo puede hacer aquello para lo cual está expresamente facultada y el particular puede hacer todo, con excepción de aquello que le está expresamente prohibido [...].

Por debida fundamentación se entiende la cita expresa de los preceptos legales en los que se sustenta la competencia y la actuación de la autoridad. Esto es, la autoridad está obligada a asentar los numerales de los ordenamientos aplicables al caso concreto [...].

¹⁸ Esto se relaciona con uno de los elementos característicos del Estado de derecho: *imperio de la ley*, que significa la subordinación a la ley de todos los poderes del Estado como límite para evitar el abuso del poder y proteger los derechos humanos.

Por debida motivación se entiende la adecuada exposición de la actualización de la hipótesis normativa en atención a las circunstancias particulares del caso concreto. Para que el requisito de motivación se considere cumplido, la autoridad debe poner por escrito las circunstancias de modo, tiempo y lugar por las que se considera que la o las hipótesis previstas en las normas en las que se funda su proceder han sido colmadas.

Cesar Nava Vázquez ¹⁹

Entendemos por administración pública tanto a las organizaciones formales del sector público como a la actividad que realizan estas organizaciones, en el ejercicio de la función administrativa, para satisfacer las necesidades de interés público y lograr los fines del Estado.

Administración pública

Conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado.

Jorge Fernández Ruiz ²⁰

De acuerdo con lo anterior, el concepto de administración pública es tan amplio que abarca tanto a servidores públicos, estructuras organizacionales, procedimientos, patrimonio, presupuesto y regulación, como a la gestión interna de las organizaciones y su relación con otros actores públicos y del sector privado.

Como actividad, precisamos que la administración pública es la que llevan a cabo las organizaciones formales del sector público *en el ejercicio de la función administrativa*; esto incluye, formalmente, todo acto que realice el Poder Ejecutivo, y materialmente, los actos particulares, concretos e individualizados que realice cualquier poder u órgano y que sean necesarios para aplicar las leyes (normas generales, abstractas e impersonales).

¹⁹ *La división de poderes y de funciones en el derecho mexicano contemporáneo*, Porrúa, México, 2008, pp. 50-52.

²⁰ *Derecho administrativo y administración pública*, Porrúa, México, 2006, p. 281.

Ejercicio de la Función Administrativa



Enfoques de administración pública

Si bien, de manera general, las respuestas a las preguntas *qué es la administración pública* —las organizaciones formales del sector público y la actividad que realizan— y *cuál es su propósito* —lograr los fines del Estado— son comúnmente aceptadas, la respuesta a *cómo la administración pública debe actuar para lograr sus objetivos* es materia de discusión permanente entre académicos y profesionales. Las diferentes respuestas a esta última pregunta han producido múltiples enfoques, escuelas y modelos que forman parte del desarrollo histórico de esta área de conocimiento y campo de acción.

Los enfoques de la administración pública más influyentes se han creado y difundido en función de necesidades y condiciones relacionadas con los cambios en el rol del Estado de finales del siglo XIX a la actualidad. Así, el paso del *Estado gendarme* al *Estado interventor o benefactor* y, más recientemente, al *Estado regulador*, ha requerido de diferentes herramientas conceptuales, metodológicas y técnicas para entender, analizar y prescribir el funcionamiento de la administración pública.

Al respecto, Enrique Cabrero afirma:

[...] a lo largo de las últimas décadas se han formulado diferentes propuestas que han derivado en una orientación de la administración pública hacia una mayor flexibilidad y descentralización en la elaboración de las políticas; se ha convocado a un mayor número de actores como responsables del interés público; se ha transitado de una visión pura-

mente legalista hacia miradas multidisciplinarias fincadas en la eficiencia, la eficacia y la equidad, y paulatinamente las fronteras entre el mundo público y el privado se han ido desdibujando.²¹

A continuación se presenta una síntesis de aspectos relevantes de los principales enfoques de la administración pública,²² los cuales, de forma esquemática y simplificada, se agrupan en tres categorías: administración pública clásica, nueva gestión pública y gobernanza.

Administración pública clásica

Para la administración pública clásica lo más importante es el cumplimiento de procedimientos y reglas formales para evitar la discrecionalidad de los servidores públicos. Se presupone que el gobierno es autónomo y autosuficiente en relación con la sociedad: sus recursos son suficientes para proveer los servicios directamente y promover el desarrollo social. Se puede representar a la administración pública como una estructura vertical, centralizada y legalista que debe responder a los intereses de los ciudadanos de manera uniforme, tratándolos como sujetos pasivos.

■ Aspectos relevantes:

Autonomía y autosuficiencia. El gobierno tiene la capacidad para funcionar de forma autónoma respecto a la sociedad y satisfacer los intereses públicos (seguridad, desarrollo económico y social); es decir, tiene los recursos y la capacidad suficientes para hacerlo sin necesidad de que intervengan otros actores como las empresas y las organizaciones de la sociedad civil.

Dicotomía política-administración. La administración pública debe ser imparcial, impersonal, profesional, despolitizada y meritocrática. En esta visión instrumental, las decisiones las toman los políticos y la administración pública sólo las implementa de forma neutral y eficiente.

Estructura jerárquica vertical y legalista. El poder está centralizado y se distribuye a través de la estructura. Quienes están en las esferas superiores ejercen el control directo dentro de la organización. Las normas y los procedimientos permiten controlar la discrecionalidad de los funcionarios y empleados.

Uniformidad de los servicios públicos. El gobierno debe dar el mismo trato a todos los ciudadanos.

Evaluación de desempeño institucional. Se debe enfocar en el cumplimiento de las leyes y los procedimientos, más que en los resultados y el impacto en el bienestar social.

²¹ *Administración pública*, Siglo Veintiuno Editores, México, 2010, p.17.

²² Esta síntesis incorpora ideas de autores que aparecen en diversos textos sobre la evolución de las escuelas y modelos de la administración pública, en particular el de B. Guy Peters, “Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles” en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, El Colegio de México, México, 2004.

Rendición de cuentas ascendente. La obligación de rendir cuentas debe fluir de abajo hacia arriba: de los funcionarios hacia los ministros, de los ministros a los legisladores. Los administradores rinden cuentas ante los políticos y los políticos ante la ciudadanía.

■ Algunas consideraciones críticas:

Sobre la idea de neutralidad política. La administración pública no es políticamente neutral. Los recursos que controlan los funcionarios (información, conocimientos técnicos, presupuesto) les permite influir en las decisiones políticas. También pueden sesgar las decisiones administrativas y la implementación de las políticas, por orientaciones o presiones políticas.

Sobre la idea de autonomía y autosuficiencia. Actualmente la complejidad de los fenómenos económicos y sociales hacen que los organismos públicos se vean muy limitados para satisfacer el interés público: se requiere la participación del sector privado y la sociedad civil.

Sobre el enfoque legalista. Éste puede hacer que se pierdan de vista la eficacia, la eficiencia, los resultados y el impacto en la satisfacción del interés público; es decir, que la administración pública se convierta en un fin en sí misma.

Nueva gestión pública

La Nueva gestión pública introduce enfoques del sector privado orientados a la privatización, la subcontratación, el redimensionamiento del aparato público y, en general, la aplicación de mecanismos de mercado. La administración pública se puede representar como una estructura horizontal y descentralizada, competitiva y flexible, la cual debe responder a los intereses de los ciudadanos de manera diferenciada tratándolos como *clientes*.

■ Aspectos relevantes:

Autonomía y autosuficiencia relativa. La administración pública sigue entendiéndose como autónoma con respecto a la sociedad, y autosuficiente, pero se relativiza al abrirse a la participación de las empresas privadas. Para lograr mayor eficiencia, los organismos del sector público no deben proveer los servicios de manera directa, sino permitir la intervención del sector privado mediante políticas de privatización, desregulación y subcontratación de servicios a proveedores externos.

Autonomía organizacional. Los organismos del sector público deben ser autónomos de los políticos y actuar como empresas. Deben tener libertad para diseñar e implementar políticas, y flexibilidad para contratar personal.

Dicotomía política-administración. Por una parte se mantiene la visión instrumental, la idea de la dicotomía, es decir, que la administración pública es una actividad técnica, políticamente neutral y que no hay diferencia determinante entre la administración pública y la administración de empresas. Sin embargo, se fortalece a los administradores de primer nivel (gerentes) permitiéndoles participar en la toma de decisiones sobre diseño de políticas: el *qué hacer* (que en el enfoque de la administración pública clásica es exclusivo de los políticos).

Estructura horizontal y descentralizada, competitiva, flexible y estratégica. Para fomentar la competitividad, la calidad y la eficiencia de los servicios públicos, los organismos públicos deben introducir mecanismos de mercado, lo cual implica reducir la participación del Estado en la economía, especialmente eliminar los monopolios estatales, y ampliar la libertad de gestión y autonomía de los organismos públicos que producen bienes y servicios, para que actúen como empresas privadas y amplíen el margen de flexibilidad e innovación en su operación, sus procesos y sus servicios. Además, los organismos públicos no deben limitarse a aplicar la ley, sino que también deben planear estratégicamente para obtener resultados de valor público.

Diferenciación de los servicios públicos: concepto de cliente. Los ciudadanos, considerados como *clientes* del sector público, desean diferentes tipos de productos y servicios, por lo cual deben poder elegir. Por ejemplo, en lugar de proveer servicios directamente el Estado puede distribuir vales que permitan elegir entre diferentes proveedores (subsidio a la demanda).

Evaluación de desempeño institucional por resultados. Con base en criterios de eficacia, eficiencia y satisfacción de los usuarios de los servicios (o *clientes*), el desempeño de los organismos públicos debe medirse mediante indicadores cuantificables de resultados y de calidad.

■ Algunas consideraciones críticas:

Sobre la excesiva atención en el enfoque costo-eficiencia de la administración pública. Pueden descuidarse otros valores administrativos y políticos importantes para la eficacia de los objetivos de gobierno y la confianza social.

Sobre las consecuencias de las políticas de ajuste. Las medidas para hacer más eficiente el desempeño de la administración pública, como la privatización, la cancelación de programas y la reducción de estructuras, en algunos casos redujo poderes, capacidades, recursos y alcances de los gobiernos en materia de seguridad, crecimiento económico y desarrollo social.

Sobre el riesgo de fragmentación administrativa del gobierno. El aumento de organismos descentralizados y orientados a brindar servicios específicos a poblaciones objetivo particulares puede dar lugar a acciones fragmentadas y falta de coherencia en las políticas públicas y en la acción gubernamental como un todo.

Gobernanza

La gobernanza implica que la sociedad debe dirigirse, gobernarse y gestionarse a sí misma. Esto es así porque se parte del supuesto de que los gobiernos han sido rebasados por la compleja realidad social y no tienen la capacidad para satisfacer el interés general por sí mismos y de manera directa; para hacerlo dependen de los recursos y la participación del sector privado y de la sociedad civil. El gobierno debe convertirse en socio, habilitador y colaborador; es decir, debe gobernar con los ciudadanos. La administración pública se puede representar como una estructura de red: horizontal y descentralizada, interdependiente y consensual, de manera que pueda responder a los intereses diferenciados de los ciudadanos tratándolos como socios.

■ Aspectos relevantes:

Sin autonomía ni autosuficiencia. En las últimas décadas los gobiernos se han visto rebasados por la complejidad de la realidad económica y social (relacionada con los procesos de globalización, liberalización y democratización) y presentan graves problemas de eficacia directiva (capacidad para satisfacer el interés público). Para promover el crecimiento económico y el desarrollo social, los gobiernos dependen de los recursos del sector privado y de la sociedad civil. Así, en un esquema de gobernanza, el gobierno deja de actuar por sí mismo en la implementación de las políticas públicas y prestación de servicios, y colabora con las empresas privadas y las redes sociales, mediante diálogo, negociación y acuerdos entre actores públicos y privados. La función del gobierno y la administración pública es desempeñarse como socio, habilitador y colaborador.

La administración pública como un elemento del sistema político: herramienta de consenso y legitimidad. Se trata de un nuevo tipo de relación entre el gobierno y la sociedad: nuevas formas y espacios de participación pública. Como consecuencia, se desdibujan los límites entre Estado y sociedad. De acuerdo con este enfoque, tanto los servidores públicos como los ciudadanos deben tener capacidad de tomar decisiones y negociar.

Estructura de red: horizontal y descentralizada, interdependiente, participativa y consensual. Las agencias gubernamentales colaboran con las organizaciones sociales y las empresas privadas mediante procesos de diálogo, negociación, acuerdos y compromisos. Los actores interesados o afectados se coordinan y corresponsabilizan en la formulación e implementación de políticas, programas y prestación de servicios.

Diferenciación de los servicios públicos: resultado de participación ciudadana. Con base en un marco legal común se implementan distintas versiones de servicios públicos, dependiendo de las negociaciones y los acuerdos con grupos de la sociedad civil. Las diferencias son aceptables, pues responden a los diversos intereses de los ciudadanos.

Evaluación de desempeño: eficacia, eficiencia y promoción de valores democráticos. Los organismos públicos deben ser evaluados no sólo por lograr sus objetivos (es decir, resolver problemas y satisfacer el interés público) y hacer un uso óptimo de los recursos disponibles. También debe considerarse si la toma de decisiones fue participativa, incluyente y en el marco de valores democráticos como la legalidad, la transparencia y la equidad.

Rendición de cuentas ambigua. Cuando participan múltiples actores en el diseño e implementación de una política, se diluye la responsabilidad directa de las decisiones y las acciones. También, al debilitarse el control jerárquico, se debilita la cadena de rendición de cuentas. En el enfoque de gobernanza la rendición de cuentas no debe limitarse a la actuación del gobierno: debe incluir a las organizaciones privadas y sociales.

■ Algunas consideraciones críticas:

Asimetrías en la participación. La participación de los actores privados y sociales en contextos de pobreza y desigualdad puede derivar en sobrerrepresentación de intereses particulares (los de aquellos que tienen más recursos y capacidad para participar) y menoscabo del interés público.

Falta de incentivos institucionales y culturales. Los servidores públicos deben aplicar competencias para el dialogo, la negociación y la colaboración con organizaciones privadas y sociales; sin embargo, en muchos organismos públicos no existen los incentivos institucionales y culturales necesarios para desarrollarlas y llevarlas a la práctica.

Desfase entre la toma de decisiones y la atención a los problemas. Los procedimientos y criterios de la gobernanza implican que la toma de decisiones sea lenta, mientras que algunos problemas públicos o necesidades sociales son de máxima urgencia.

Administración pública y ciudadanía

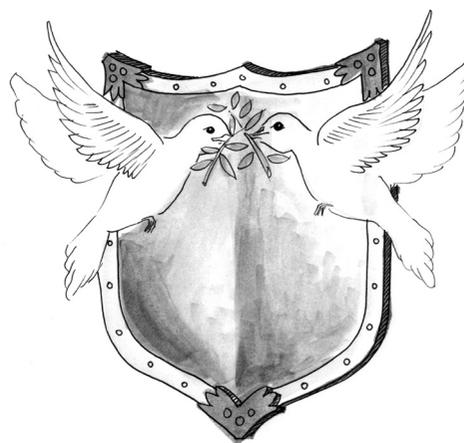
[...] El origen de la administración pública como disciplina y el proceso de profesionalización de la misma están fuertemente asociados a la aparición del lenguaje de lo ciudadano y a la representación como un componente fundamental de la democracia moderna. En este caso, la administración pública está concebida no sólo como un agente capaz de promover los intereses y preferencias de los ciudadanos, sino, de manera fundamental, de garantizar sus derechos en toda instancia de la interacción entre el individuo y el gobierno.

Sin embargo, hay que señalar que esta perspectiva ciudadana de la administración pública fue perdiendo terreno en la medida en que la disciplina se abocó a estudios gerenciales y centrados en la eficiencia. Estas perspectivas gerenciales que pusieron en el centro al *cliente* enfatizaron únicamente el uso adecuado de recursos y el logro de resultados, sin preguntarse el sentido y valor asociados a esas acciones. Sin embargo, esta perspectiva ciudadana ha regresado y ha cobrado mayor fuerza para tratar de subsanar la evidente desarticulación entre las instituciones públicas y los intereses y derechos básicos de los ciudadanos.”

María del Carmen Pardo ²³

Recuerda

- Entendemos por administración pública tanto a las organizaciones formales del sector público como a la actividad que realizan estas organizaciones, en el ejercicio de la función administrativa, para satisfacer las necesidades de interés público y lograr los fines del Estado.
- La *administración pública clásica* se centra en la eficiencia y el control, pues el cumplimiento estricto de procedimientos y reglas formales evitan la discrecionalidad de los servidores públicos y garantizan la separación entre política y administración.



²³ Op. cit, p. 71.

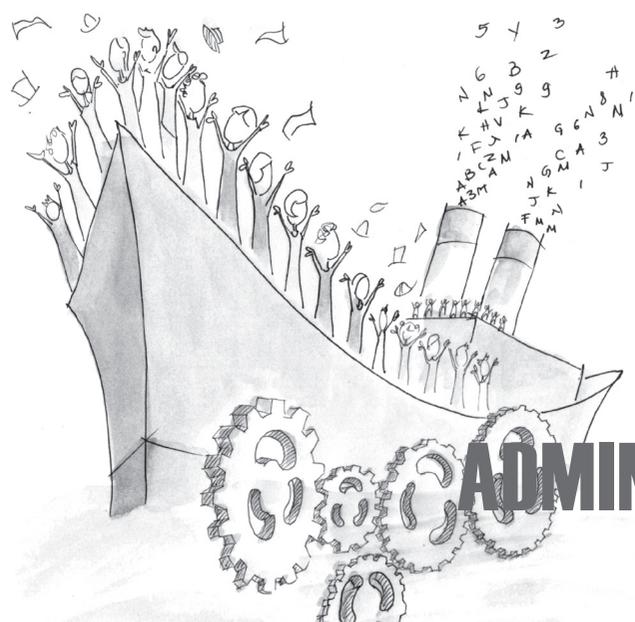
- La *nueva gestión pública* se basa en el enfoque costo-eficiencia de los programas y procesos, para lo cual es necesario descentralizar las decisiones y dar cierta autonomía de gestión a las organizaciones, aceptar la diferenciación en la administración interna y en los servicios a la ciudadanía, y dar espacio para la innovación.
- La *gobernanza* se fundamenta en el principio de participación democrática. Desde este enfoque, el gobierno debe convertirse en socio, habilitador y colaborador; es decir, debe gobernar con los ciudadanos.

Lecturas sugeridas

Cabrero Mendoza, Enrique. *Administración pública*, Siglo XXI Editores, México, 2010, pp. 33-59.

Pardo, María del Carmen. *Una introducción a la administración pública*, El Colegio de México, México, 2016.

Peters, B. Guy. "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles", en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, El Colegio de México, México, 2004, pp. 69-103.



ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DERECHOS HUMANOS

3



Introducción

Hay razones políticas y jurídicas que nos permiten afirmar que la finalidad de la administración pública, en un Estado de derecho, es proteger y promover los derechos humanos. Entre estos derechos, el de acceso a la información pública tiene una importancia particular, pues es indispensable para prevenir el abuso del poder de los gobernantes y para fomentar la participación ciudadana que requiere un gobierno abierto, eficaz y dotado de legitimidad.

Cuestiones centrales

- ¿Cuál es la finalidad de la administración pública?
- ¿Cómo protege y promueve la administración pública los derechos humanos?
- ¿Por qué es importante que el Estado promueva el ejercicio del derecho de acceso a la información pública?

La finalidad de la administración pública

La administración pública es, en todo caso, un medio para que el Estado logre sus fines y objetivos. No hay que perder de vista que la función administrativa es, como dice Hans Kelsen, la actividad del Estado encaminada al cumplimiento de sus propios fines y tareas.²⁴

Ahora bien, cuando hablamos de los fines del Estado nos referimos a garantizar la seguridad de la población y promover el desarrollo económico y social, es decir, satisfacer las necesidades colectivas y lograr el *bienestar social*. Esto último, en una *democracia de ciudadanía*, sólo puede hacerse realidad si la población ejerce sus derechos humanos de manera plena e integral. Por lo tanto, puede afirmarse que la finalidad del Estado es proteger y promover los derechos humanos. Esto es coherente con la definición de *Estado de derecho*, cuya razón de ser, según Elías Díaz, es precisamente la protección de las libertades y los derechos fundamentales.

Tres conjuntos de derechos que componen la ciudadanía según T. H. Marshall

- ✓ **Ciudadanía civil.** Se compone de los derechos para la libertad individual: libertad de expresión, pensamiento y religión, derecho a la justicia y derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos.
- ✓ **Ciudadanía política.** Consiste en el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros.

²⁴ *Teoría general del Estado*, Editorial Nacional, México, 1979, p. 309.

✓ **Ciudadanía social.** Abarca todo el espectro, desde el derecho a un mínimo de bienestar económico hasta el de compartir plenamente la herencia social y vivir conforme a los estándares predominantes en la sociedad. En los textos de derechos reconocidos por las Naciones Unidas, éstos son denominados “económicos, sociales y culturales”.

PNUD/OEA ²⁵

Entonces, si estamos de acuerdo en que la administración pública es un medio para que el Estado logre sus fines, podemos concluir que, en última instancia, la finalidad de la administración pública es, también, proteger y promover los derechos humanos.

Al respecto, se ha afirmado que “el interés colectivo en el Estado social y democrático de derecho se encuentra en facilitar a los ciudadanos un conjunto de condiciones que haga posible su perfeccionamiento integral y les permitan un ejercicio efectivo de todos sus derechos fundamentales. Por tanto, los funcionarios deben ser conscientes de esa función promocional de los poderes públicos y actuar en consecuencia”.²⁶

En México, el artículo 1 constitucional establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, y más adelante agrega que “todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.

Podemos distinguir entre objetivos permanentes y programáticos de la administración pública. Los primeros tienen como razón fundamental lo que mandata el artículo 1 constitucional. Los segundos consisten en alternativas de acción de los gobiernos, de acuerdo con diferentes contextos políticos, sociales y económicos, y están establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, el documento que rige la programación y presupuestación de toda la Administración Pública Federal. Por supuesto, estos objetivos programáticos deben estar alineados a los fines del Estado, es decir, a los objetivos permanentes. En ese sentido, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 es claro al afirmar que “proyecta, en síntesis, hacer de México una sociedad de derechos, en donde todos tengan acceso efectivo a los derechos que otorga la Constitución”.²⁷

En conclusión, las acciones que realizan las organizaciones públicas deben estar siempre orientadas a proteger y promover los derechos humanos, en el ámbito de sus atribuciones. La administración pública puede promover los derechos humanos, de forma directa o indirecta, en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas y programas; al definir las características de los bienes y servicios que ofrece a la población (quiénes tienen acceso o qué requisitos se deben cumplir para ser beneficiario); en la forma en que generan esos bienes y servicios; en la gestión interna de las organizaciones y en las relaciones con otras

²⁵ *Nuestra democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p. 32.

²⁶ Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, “Gobierno, administración pública y servicio” en Javier Vergara (coord.) *Formación para la ciudadanía. Un reto de la sociedad educadora*, Ariel, Barcelona, 2008, pp. 38-39.

²⁷ Portal del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, <http://pnd.gob.mx>

instituciones públicas y privadas; en la atención que brinda a la ciudadanía, y, por supuesto, en la rendición de cuentas.

¿Qué son los derechos humanos?

Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral de la persona. Este conjunto de prerrogativas se encuentra establecido dentro del orden jurídico nacional, en nuestra Constitución Política, tratados internacionales y las leyes.

El respeto hacia los derechos humanos de cada persona es un deber de todos. Todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos consignados en favor del individuo.

De igual manera, la aplicación de los derechos humanos a la que se encuentran obligadas todas las autoridades se rige por los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Principio de Universalidad, señala que los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual.

Principio de Interdependencia: consiste en que cada uno de los derechos humanos se encuentran ligados unos a otros, de tal manera que el reconocimiento de uno de ellos, así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos que se encuentran vinculados.

Principio de Indivisibilidad: Se habla de indivisibilidad de los derechos humanos en función a que poseen un carácter indivisible pues todos ellos son inherentes al ser humano y derivan de su dignidad. Lo anterior quiere decir que disfrute de los derechos humanos sólo es posible en conjunto y no de manera aislada ya que todos se encuentran estrechamente unidos.

Principio de Progresividad: Constituye una obligación del Estado para asegurar el progreso en el desarrollo constructivo de los derechos humanos, al mismo tiempo, implica una prohibición para el Estado respecto a cualquier retroceso de los derechos.

El Estado debe proveer las condiciones más óptimas de disfrute de los derechos y no disminuir ese nivel logrado.

El poder público debe hacer todo lo necesario para que sean superadas la desigualdad, la pobreza y la discriminación.

La promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos tiene la función de:

- ✓ Contribuir al desarrollo integral de la persona.
- ✓ Buscar que todas las personas gocen de una esfera de autonomía donde les sea posible trazar un plan de vida digna que pueda ser desarrollado, protegidas de los abusos de autoridades, servidores públicos y de los mismos particulares.

- ✓ Representa límites a las actuaciones de todos los servidores públicos, sin importar su nivel jerárquico o institución gubernamental, sea Federal, Estatal o Municipal, siempre con el fin de prevenir los abusos de poder, negligencia o simple desconocimiento de la función.
- ✓ Crear condiciones suficientes que permitan a todas las personas tomar parte activa en el manejo de los asuntos públicos y en la adopción de las decisiones comunitarias (vida democrática).

Comisión Nacional de los Derechos Humanos ²⁸

¿Sabes qué derechos humanos protege la institución donde trabajas?



Ingresa al portal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y revisa la lista de 53 derechos humanos en el vínculo:

http://www.cndh.org.mx/Cuales_son_derechos_humanos



Piensa en qué derechos promueve la institución donde trabajas; anótalos y describe brevemente cómo lo hace. Si no es claro determinarlo: a) toma en cuenta que la forma de promover los derechos de la población puede ser de manera directa o indirecta (creando las condiciones para hacer posible el ejercicio de los derechos); b) pregúntate qué pasaría si no existiera tu institución, ¿a quiénes afectaría?, ¿cómo los afectaría?

Para concluir, responde la siguiente pregunta: **¿Pensaste en el acceso a la información pública como uno de los derechos humanos que protege y promueve la institución donde laboras?**

La administración pública y el derecho humano de acceso a la información pública

En el artículo 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, de 1789, puede leerse lo siguiente: “La sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público”. Como puede observarse, el derecho de acceso a la información pública forma parte de los derechos humanos de la primera generación. Su importancia radicó, desde un inicio, en la necesidad de que la sociedad vigile la actuación de los gobernantes, para visibilizar y denunciar el abuso del poder, lo cual sería imposible sin este derecho.

En México, la obligación de las autoridades del Estado de proteger y promover el derecho de acceso a la información pública está establecida en nuestra Constitución de manera implícita en el artículo 1, como ya vimos, y explícita en el artículo 6, el cual mandata al Estado a garantizar el derecho de las personas para acceder a la información pública, y buscar, obtener y difundir libremente la información en cualquiera de sus manifestaciones (oral, escrita, medios electrónicos o informáticos).

²⁸ Portal de la CNDH, http://www.cndh.org.mx/Que_son_Derechos_Humanos

Además de ser necesario para la rendición de cuentas y la prevención del abuso de poder de los gobernantes, el derecho de acceso a la información pública también tiene un carácter instrumental, gracias al cual permite o potencia el ejercicio de otros derechos, por eso lo llamamos *derecho llave*.

La información que poseen las agencias de gobierno y organismos estatales es fundamental para que la población pueda tomar decisiones que afectan directamente su calidad de vida. Conocer la información relevante sobre seguridad, medio ambiente, servicios de salud y educación, infraestructura, transporte, vías de comunicación, regulación sanitaria, entre otros asuntos, nos sirve para tomar medidas que mejoren nuestras condiciones de vida personales y colectivas, además de habilitarnos para participar de forma efectiva en el gobierno. No olvidemos que *la información es poder*.

Por otra parte, desde 2011 el gobierno mexicano forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), una iniciativa internacional que busca avanzar en la institucionalización de los principios del enfoque de *gobernanza*. Para lograr lo anterior es indispensable fortalecer las políticas de transparencia y promover en la ciudadanía el ejercicio del derecho de acceso a la información pública:

...el acceso a la información como un derecho ciudadano, puede ser parte de las herramientas que transformen la vida nacional y generen una sociedad participativa que exija a sus gobernantes el ser escuchados y que actúen en su representación y a favor de sus intereses, una sociedad que se involucre de manera directa en la cosa pública y a partir de ahí ejerza sus derechos ciudadanos y actúe con la responsabilidad que demanda la vida ciudadana.²⁹

Alianza para el Gobierno Abierto

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) busca que, de manera sostenida, los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos, con el objetivo de mejorar la eficiencia del gobierno, así como la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos. Esto requiere un cambio de normas y cultura para garantizar un diálogo y colaboración genuinos entre el gobierno y la sociedad civil.

AGA busca apoyar tanto a reformadores de gobierno como de sociedad civil, para elevar al gobierno abierto a los niveles más altos del discurso político, impulsar reformas estructurales, y crear una comunidad de práctica en la materia a nivel global. Por ello, los países miembro de la Alianza adoptan un plan de acción bianual a través del cual se comprometen a implementar los cuatro principios de gobierno abierto (transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación), en una serie de compromisos que son creados, implementados y supervisados por la sociedad civil.

AGA³⁰

²⁹ Laura Ruiz García, *Transparencia, herramienta para una nueva gobernanza*, Editorial Flores, México, 2016, p. 5.

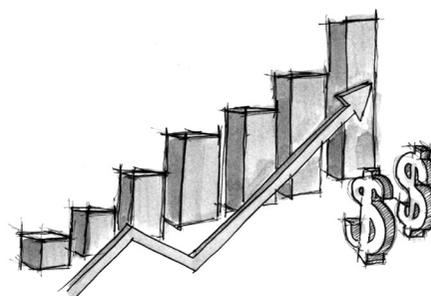
³⁰ Véase <http://gobabiertomx.org/mision-y-objetivos/>

No obstante lo anterior, en México sigue siendo insuficiente el ejercicio de este derecho tan importante, como lo muestran los resultados de la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de datos Personales 2016 (ENAIID), según los cuales, por mencionar un par de datos significativos, aproximadamente la mitad de los encuestados no sabían de la existencia de la ley que garantiza el derecho de acceso a la información pública, y sólo 6% había solicitado información formalmente a una institución de gobierno.³¹

Estos datos nos dan una idea del tamaño del reto del Estado mexicano en materia de promoción de la transparencia y de institucionalización de los principios de gobernanza en la administración pública. Para ello no sólo es necesario acabar con resistencias políticas y culturales y desarrollar capacidades técnicas entre los sujetos obligados, sino también sensibilizar y habilitar a la ciudadanía para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, lo cual implica realizar procesos complejos y de largo plazo.

Recuerda

-  La finalidad de la administración pública en un Estado de derecho es, en última instancia, proteger y promover los derechos humanos.
-  En México, la obligación de las autoridades del Estado de proteger y promover el derecho de acceso a la información pública está establecida en nuestra Constitución de manera implícita en el artículo 1 y explícita en el artículo 6.
-  Además de ser necesario para la rendición de cuentas y la prevención del abuso de poder de los gobernantes, el derecho de acceso a la información pública permite o potencia el ejercicio de otros derechos.



Lecturas sugeridas

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime. “Gobierno, administración pública y servicio”, en Javier Vergara (coord.) *Formación para la ciudadanía. Un reto de la sociedad educadora*, Ariel, Barcelona, 2008, pp. 38-39.

Ruiz García, Laura. *Transparencia, herramienta para una nueva gobernanza*, Editorial Flores, México, 2016.

³¹ Véase <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/especiales/enaid/2016/>



LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA



Introducción

Dentro de la estructura del sector público en México, dividido funcionalmente en los poderes de la Unión y los órganos constitucionales autónomos; y territorialmente en tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, la administración pública federal se ubica en el Poder Ejecutivo y, como su nombre lo indica, en el orden de gobierno federal. Se divide en centralizada y paraestatal.³² De acuerdo con el artículo 90 constitucional, el presidente de la República es el jefe de la administración pública centralizada y paraestatal. A continuación, revisaremos sus principales rasgos y los elementos que la constituyen.

Cuestiones centrales

- ¿Cómo se integran la administración pública federal centralizada y la paraestatal?
- ¿En qué consisten la centralización, la desconcentración y la descentralización administrativas?

Administración pública centralizada



³² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, DOF, 29 de diciembre de 1976.

Las características de la *centralización administrativa* son las siguientes:

- Relación jerárquica y vertical estructurada piramidalmente: los órganos inferiores se subordinan a los inmediatos superiores hasta llegar al órgano supremo de la administración.
- Las autoridades administrativas superiores tienen poder jurídico, administrativo, técnico, de coacción y del uso de la fuerza pública.
- La máxima autoridad administrativa tiene amplias potestades sobre los subalternos: poderes de nombramiento, de remoción, de mando, de decisión, de vigilancia, de disciplina, de revisión y de resolución de conflictos de competencia.³³

La administración pública centralizada está integrada por la Oficina de la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.

Oficina de la Presidencia de la República

Tiene como propósito asistir al presidente de la República, mediante diversas áreas de asesoría y apoyo técnico, en el cumplimiento de los compromisos y facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Secretarías de Estado

Son los órganos auxiliares del presidente de la República como jefe de la administración pública federal. Se les denomina dependencias porque dependen directamente del presidente. De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), las secretarías de Estado son las siguientes:

- Gobernación (Segob).
- Relaciones Exteriores (SRE).
- Defensa Nacional (Sedena).
- Marina (Semar).
- Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- Desarrollo Social (Sedesol).
- Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).
- Energía (Sener).
- Economía (SE).
- Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).
- Comunicaciones y Transportes (SCT).
- Función Pública (SFP).
- Educación Pública (SEP).

³³ José Rene Olivos Campos, *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, México, 2014, p. 95.

- Salud (Salud).
- Trabajo y Previsión Social (STPS).
- Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (Sedatu).
- Cultura (Cultura).
- Turismo (Sectur).

Organismos desconcentrados

Gabino Fraga define la desconcentración administrativa como:

...la delegación de facultades de la organización central en beneficio de órganos internos de la misma, o de órganos externos, pero en todos los casos quedan sujetos al poder jerárquico de la autoridad central. La desconcentración constituye un procedimiento de técnica jurídica, que descarga a las autoridades superiores de una buena parte de las múltiples labores de su competencia, y que permite a las autoridades de menor categoría tomar decisiones más rápidas en beneficio de la agilidad del despacho de los asuntos, y consecuentemente, en beneficio de los administrados.³⁴

De acuerdo con la LOAPF, las secretarías de Estado, para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

Las principales características de los organismos desconcentrados pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Están jerárquicamente subordinados a las secretarías de Estado (dependen directamente del titular de la entidad central).
- Tienen facultades específicas limitadas a cierta materia o territorio.
- Tienen cierta autonomía técnica (facultades de decisión limitadas).
- Son creados, modificados o extinguidos por una ley, reglamento, decreto o acuerdo.
- Carecen de personalidad jurídica y patrimonio propios.
- No poseen independencia presupuestaria (su presupuesto es asignado por el titular de la entidad central).

Ejemplos de organismos desconcentrados:

- Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Segob).
- Policía Federal (Segob).
- Servicio de Administración Tributaria.

³⁴ Citado en Justo Nava Negrete, *Curso sobre Administración Pública Federal*, Porrúa, México, 2016, p. 269.

- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (SHCP).
- Comisión Nacional del Agua (Semarnat).
- Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (STPS).
- Instituto Politécnico Nacional (SEP).
- Canal 11 (SEP).

Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Si bien, de acuerdo con su reglamento interior, se le considera como una dependencia, y el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tiene rango de secretario de Estado, María Guadalupe Fernández afirma que “mediante una comparación entre el tratamiento que da nuestra Constitución a las secretarías de Estado y el establecido para la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, podemos llegar a la conclusión de que se trata de una dependencia de la administración pública federal centralizada, pero con rango inferior y naturaleza distinta a la de una secretaría de Estado.”³⁵

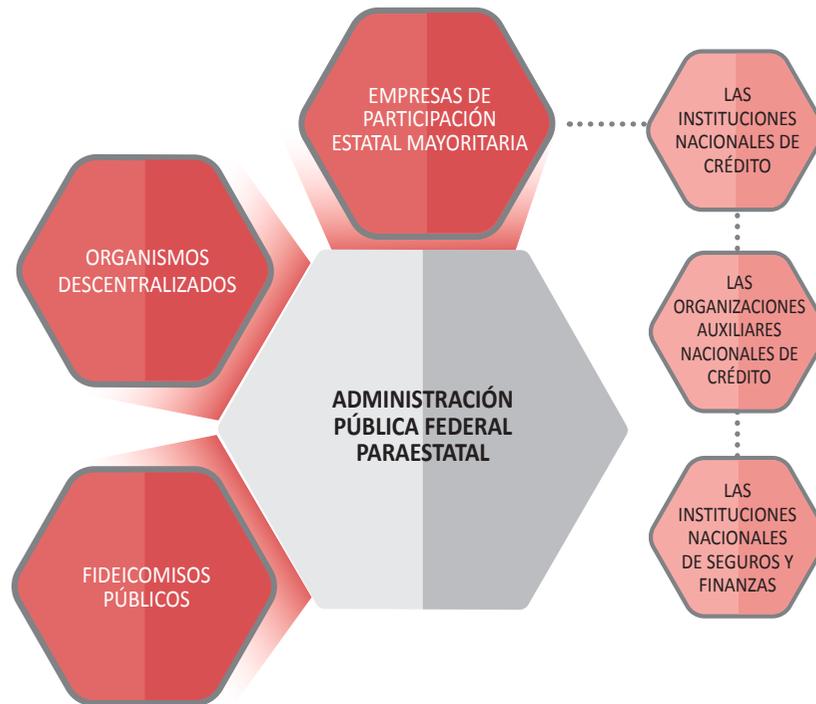
Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética

El artículo 28 constitucional establece que el Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética: la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía. Tienen personalidad jurídica propia y autonomía técnica, operativa y de gestión, “lo que crea una situación diversa a la que guardan las otras dependencias integrantes de la administración pública centralizada federal”, las cuales carecen de personalidad jurídica; “no obstante el peculiar otorgamiento de personalidad jurídica, se trata de dependencias del Ejecutivo encuadradas en el terreno de la centralización administrativa y en igualdad de rango que una secretaría de Estado.”³⁶

³⁵ *Op. cit.*, p. 130.

³⁶ *Ibid.*, pp. 130-132.

Administración pública paraestatal



De acuerdo con la LOAPF, la administración pública paraestatal está integrada por las siguientes entidades: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos. Conforme a la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, actualmente hay 101 organismos descentralizados, 63 empresas de participación estatal mayoritaria y 18 fideicomisos públicos, lo que nos da un total de 182 entidades paraestatales.³⁷

Organismos descentralizados

La descentralización administrativa es una “tendencia organizativa de la administración pública, en cuya virtud se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto del órgano central, para entregarles la realización de actividades administrativas”.³⁸

De acuerdo con la LOAPF y la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP), las principales características de los organismos descentralizados son las siguientes:

- Son creados por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal.
- Poseen personalidad jurídica y patrimonio propios.

³⁷ DOF, 15 de agosto de 2017.

³⁸ Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo*, Porrúa, México, 2012, p. 486

- › Tienen autonomía jerárquica respecto al órgano central.
- › Tienen por objeto la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; la prestación de un servicio público o social, o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.
- › Son tutelados y vigilados por parte de la administración central (sectorización).

Ejemplos de organismos descentralizados:

Sectorizados:

- › Archivo General de la Nación (Segob).
- › Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Segob).
- › Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (Sedena).
- › Lotería Nacional para la Asistencia Pública (SHCP).
- › Instituto Mexicano de la Juventud (Sedesol).
- › Procuraduría Federal del Consumidor (SE).
- › Aeropuertos y servicios Auxiliares (SCT).
- › Servicio Postal Mexicano (SCT).
- › Fondo de Cultura Económica (SEP).
- › Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (SEP).
- › Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez (Salud).

No sectorizados:

- › Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- › Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- › Instituto Mexicano del Seguro Social.
- › Instituto Nacional de las Mujeres.

Universidades autónomas, empresas productivas del Estado y otras entidades no paraestatales

Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la Ley otorgue autonomía se registrarán por sus leyes específicas; así también, las empresas productivas del Estado y sus respectivas empresas productivas subsidiarias, la Procuraduría Agraria, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Agencia de Noticias del Estado Mexicano y el Sistema Público de Radiodifusión del Estado Mexicano, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (artículo 3º, párrafos primero y tercero).

Justo Nava Negrete ³⁹

³⁹ *Op. cit.*, p. 285

En cuanto a las empresas productivas del Estado, “se trata de un nuevo tipo de entidades que al ser empresas públicas, materialmente son parte de la administración del Estado; hablamos de Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad”, cuyas correspondientes leyes le dan a cada una “el carácter de empresas productivas del Estado, de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios; amén de contar con autonomía técnica, operativa y de gestión”.

María Guadalupe Fernández Ruiz ⁴⁰

Empresas de participación estatal mayoritaria

De acuerdo con la LOAPF, las empresas de participación estatal mayoritaria son: las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito y las Instituciones Nacionales de Seguros y Finanzas. Además, se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, 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.

Ejemplos de empresas de participación estatal mayoritaria:

- Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S. N. C.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, S. N. C.
- Nacional Financiera, S. N. C.
- Diconsa, S. A. de C. V.
- Liconsa, S. A. de C. V.
- Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S. A. de C. V.
- Laboratorios de Biológicos y de Reactivos de México, S. A. de C. V.
- Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.

Fideicomisos públicos

En su artículo 381, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito dice:

En virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno a más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria.

⁴⁰ *Op. cit.*, p. 147-148.

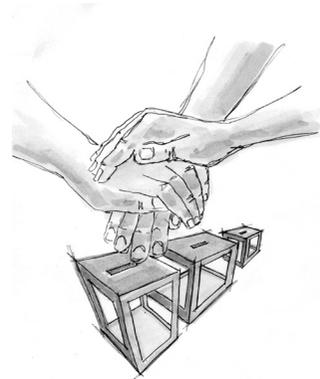
Conforme a la LOAPF, los fideicomisos públicos son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias de desarrollo. Se organizan de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria.

Ejemplos de fideicomisos públicos:

- Fideicomiso para la Cineteca Nacional.
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo.
- Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura.
- Fideicomiso de Fomento Minero.
- Fondo para el Desarrollo de los Recursos Humanos.

Recuerda

- La administración pública centralizada está integrada por la Oficina de la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética.
- La administración pública paraestatal está integrada por las siguientes entidades: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos.



Lecturas sugeridas

Fernández Ruiz, María Guadalupe. *Marco jurídico de la Administración Pública Federal Mexicana*, INAP, México, 2015.

Nava Negrete, Justo. *Curso sobre Administración Pública Federal*, Editorial Porrúa, México, 2016.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobierno y administración pública*. Fondo de Cultura Económica, México, 2013.
- Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Constitucional*, Oxford, México, 1999.
- Bobbio, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- Bonifaz Alfonso, Leticia. *La división de poderes en México. Entre la política y el derecho*. Fondo de Cultura Económica, México, 2017.
- Cabrero, Enrique. *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. Nostra Ediciones, México, 2007.
- Administración pública*. Siglo XXI, México, 2010.
- Crespo, José Antonio. *El Estado*. Nostra Ediciones, México, 2006.
- Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho administrativo y administración pública*, Editorial Porrúa, México, 2006.
- Fernández Ruiz, María Guadalupe. *Marco jurídico estructural de la administración pública federal mexicana*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2015.
- González Uribe, Héctor. *Manual de filosofía social y ciencias sociales*. Universidad Iberoamericana, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.
- Hurtado, Javier. *Gobiernos y democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Instituto Federal Electoral, México, 2007.
- Kelsen, Hans. *Teoría general del Estado*, Editorial Nacional, México, 1979.
- Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Editorial Porrúa, México, 1971.
- Nava Negrete, Justo. *Curso sobre Administración Pública Federal*, Editorial Porrúa, México, 2016.
- Nava Vázquez, César. *La división de poderes y de funciones en el derecho mexicanos contemporáneo*, Editorial Porrúa, México, 2008.
- Pardo, María del Carmen. *Una mirada de conjunto de la administración pública de México*. El Colegio de México, México, 2014.
- Una introducción a la administración pública*, El Colegio de México, México, 2016.
- (comp.) *De la administración pública a la gobernanza*, El Colegio de México, México, 2004.
- Pardo, María del Carmen y Guillermo M. Cejudo (eds.) *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*. El Colegio de México, México, 2016.
- PNUD, *Nuestra democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.
- Rodríguez Zepeda, Jesús. *Estado de derecho y democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, Instituto Federal Electoral, México, 2007.
- Ruiz García, Laura. *Transparencia, herramienta para una nueva gobernanza*, Editorial Flores, México, 2016.
- Salazar Ugarte, Pedro. *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- Vergara, Javier (coord.) *Formación para la ciudadanía. Un reto de la sociedad educadora*, Ariel, Barcelona, 2008.
- Weber, Max. *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.

RECURSOS COMPLEMENTARIOS DE ESTUDIO



Recursos complementarios de estudio

En esta sección del manual te ofrecemos un espacio para reforzar tu aprendizaje con tus propios recursos. Para ello dispondrás aquí de seis secciones que tú mismo estructurarás.

Sección 1: Conceptos

Aquí podrás elaborar una lista de los conceptos que consideres más destacados e indicadores de la sustancia de cada uno de los temas que más te interesen. Tendrás a tu disposición tres columnas: la primera para anotar el concepto, la segunda para anotar el tema al que pertenece y la tercera para anotar dos o tres conceptos que se le relacionan.

Sección 2: Definiciones.

De los conceptos que has reunido en la Sección 1, escoge los que te parezcan fundamentales para el estudio de la materia y busca su definición en diccionarios, enciclopedias o libros impresos. Resúmelas y cópialas cada una en uno de los recuadros de la sección. Hay un espacio para que escribas la palabra concepto y el resto del recuadro para la definición.

Sección 3: Palabras clave

Copia aquí las palabras que consideres como indicadores de los distintos temas que abarca el curso en su gran temática. Te servirán para estructurar tus búsquedas en Internet y profundizar con información adquirida por ti mismo con la ayuda de buscadores en línea. Anótalas palabra por palabra en la columna izquierda; en la derecha anota tus comentarios sobre los resultados de tus búsquedas que te parezcan más destacados.

Sección 4: Vínculos

De los resultados de tus búsquedas anota en esta sección los vínculos a los mejores recursos encontrados por ti. Si te es posible, compártelos en el curso. En la primera columna copia el vínculo, en la segunda indica qué tipo de sitio web está vinculado y en la tercera la temática central del recurso vinculado.

Sección 5: Bibliografía adicional

En cada una de las fichas que te proveemos anota los datos de los libros que hayas utilizado para profundizar en la materia del curso o de los libros que creas útiles y recomendables. Si te es posible recoméndalos en el curso.

Sección 6: Notas libres

Utiliza esta sección para hacer todas las anotaciones que quieras. Por ejemplo, anota un número secuencial al pie de textos en el manual que quieras complementar de algún modo con búsquedas, preguntas, precisiones o recursos complementarios y luego en la sección de notas libres escribe tu anotación anotando el título de tu nota y el número que le corresponde en tus marcas a lo largo del manual.

Sección 2 / Definiciones

CONCEPTO

Sección 2 / Definiciones

CONCEPTO

Sección 5 / Bibliografía

FICHA N°

TÍTULO

AUTOR

EDITORIAL

COMENTARIO PROPIO

FICHA N°

TÍTULO

AUTOR

EDITORIAL

COMENTARIO PROPIO

FICHA N°

TÍTULO

AUTOR

EDITORIAL

COMENTARIO PROPIO

Sección 5 / Bibliografía

FICHA N°

TÍTULO

AUTOR

EDITORIAL

COMENTARIO PROPIO

FICHA N°

TÍTULO

AUTOR

EDITORIAL

COMENTARIO PROPIO

FICHA N°

TÍTULO

AUTOR

EDITORIAL

COMENTARIO PROPIO

Sección 6 /Notas

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

Sección 6 /Notas

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

Sección 6 /Notas

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

Sección 6 /Notas

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

Sección 6 /Notas

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

Sección 6 /Notas

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

Sección 6 /Notas

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

Sección 6 /Notas

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

Sección 6 /Notas

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

Sección 6 /Notas

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

Sección 6 /Notas

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

Sección 6 /Notas

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

Sección 6 /Notas

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

Sección 6 /Notas

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

Sección 6 /Notas

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

Sección 6 /Notas

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

Sección 6 /Notas

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

Sección 6 /Notas

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

Sección 6 /Notas

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

Sección 6 /Notas

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

Sección 6 /Notas

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

Sección 6 /Notas

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

Sección 6 /Notas

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

Sección 6 /Notas

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

Sección 6 /Notas

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

Sección 6 /Notas

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

NOTA N°

TÍTULO

COMENTARIOS

Introducción a la Administración Pública Mexicana

Se terminó de imprimir en los talleres de
Impresora y Encuadernadora Progreso S. A. de C. V. (IEPSA)
San Lorenzo 244, C. P. 09830, Ciudad de México,
en diciembre de 2017

Edición a cargo del
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales (INAI)