

ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DE MODIFICACIÓN A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

1. Presentación

Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C. es una organización de la sociedad civil que desde hace 20 años ha trabajado en aras de la generación de políticas públicas con perspectiva de género y derechos humanos. Por este motivo y dado que el próximo gobierno ha anunciado una serie de ajustes importantes a la estructura de la Administración Pública Federal (en adelante APF), como herramienta para lograr parte de su programa de gobierno, el presente documento tiene como propósito exponer, desde los distintos enfoques de trabajo de Fundar, una serie de observaciones generales y recomendaciones de redacción específicas en algunos casos para las propuestas que se discuten actualmente en el Congreso para modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en adelante LOAPF)

2. Observaciones generales

a) Proceso de discusión en formato de Parlamento Abierto

Las modificaciones a la LOAPF se están discutiendo en conferencia. Sin embargo, esto no excluye que se sigan los principios de Parlamento Abierto para su discusión y eventual aprobación. Deben generarse espacios abiertos e inclusivos de debate sobre esta iniciativa en el Congreso, de manera que la opinión de la sociedad civil, académicos, especialistas, funcionarios de la APF actuales y futuros y de los propios grupos parlamentarios sea recogida. Toda la información relacionada con esta iniciativa debe transparentarse de forma oportuna para ayudar a la discusión. Al mismo tiempo, es importante que haya un dictamen fundado y motivado que explique con suficiencia que propuestas o cambios se incorporaron a la iniciativa de ley y cuáles se dejaron fuera y, sobre todo, por qué.

b) Desequilibrio de poderes dentro de la APF

Las modificaciones a la LOAPF otorgan aún más poder a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobre la APF, sin contrapesos claros a su actuar. Preocupa que, en un país con una SHCP que históricamente ha jugado un papel predominante en la definición política del Ejecutivo federal, se concentren aún más facultades en dicha secretaría. Un ejemplo de esta concentración de poder se observa en la propuesta de un nuevo modelo organizacional mediante la creación de una Unidad de Administración y Finanzas en cada Secretaría. Será importante conocer las disposiciones de carácter general de la SHCP al respecto, aunque preocupa que la capacidad de la SHCP de designar y remover a dichos titulares concentre aún más poder efectivo en tal secretaría.

c) Concentración de las responsabilidades en materia de comunicación social

En la iniciativa se propone que el titular del ejecutivo federal definirá los ejes de la política de comunicación social. Asimismo, se señala que será la Oficina de la Presidencia, con la intervención de la SEGOB, quien conduzca la planeación, formulación, coordinación, asesoría, supervisión, regulación y evaluación de la política de comunicación social del gobierno federal, por lo que emitirá disposiciones de carácter general para regular a las unidades administrativas que realizan, en las dependencias y entidades de la administración pública federal, actividades en esta materia. Desde Fundar consideramos que la centralización de la planeación y asignación del gasto por la Oficina de la Presidencia sin contar con criterios y reglas objetivas, claras y transparentes para la asignación de los contratos de publicidad oficial sería un riesgo para el control de la información. Por esta razón, será conveniente que el **Congreso se planteé abrogar la ley general de comunicación social existente y revisar la iniciativa ciudadana que propuso el Colectivo Medios Libres recientemente**. De enero 2013 a diciembre 2017, el gasto en publicidad oficial asciende a 46,936 millones de pesos, con un sobre ejercicio injustificado y discrecional de 70%. Se necesita que estos criterios establezcan un límite o candado a nivel presupuesto para eliminar este dispendio.

d) Empalme de atribuciones en materia de gobierno abierto

En la iniciativa se otorgan facultades para las políticas de gobierno abierto a la Secretaría de la Función Pública y a la Oficina de la Presidencia para la administración pública federal. Eso podría generar conflicto y confusión en el ejercicio de esta atribución. Por ejemplo, para la Oficina de la Presidencia se señala que “la Oficina de la Presidencia defina las políticas en materia de gobierno digital, de gobierno abierto y datos abiertos en el ámbito de las dependencias y entidades de la administración pública federal” y para la SFP se menciona que “vigilará la aplicación de las políticas de gobierno digital, y definirá las de gobierno abierto y datos abiertos del gobierno federal, en términos de las disposiciones aplicables”. **Aunque no es negativo en sí mismo que ambas instancias tengan atribuciones en la materia, es muy importante que la LOAPF defina quién será el responsable e interlocutor principal en el proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto.**

e) Ausencia de perspectiva de derechos colectivos de los pueblos indígenas y de las comunidades

En la propuesta sobre la transferencia de actividades para la Secretaría de Economía (en adelante SE) para que ésta promueva obras de mejora en las zonas con actividad minera, las modificaciones deben ser expresas en el sentido de incorporar los estándares internacionales relativos a pueblos indígenas, incluyendo los que derivan del Convenio 169 de la OIT. Así, se debe establecer que siempre que el Estado prevea medidas administrativas

susceptibles de afectar a pueblos indígenas (incluyendo obras de mejora), dichos pueblos deben ser debidamente consultados, es decir, de manera previa, libre, informada y culturalmente adecuada, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas. La SE también debe garantizar el derecho de los núcleos agrarios y resto de comunidades y población, a participar mediante los procedimientos adecuados en la decisión de dichas obras.

De no ser incluidas estas poblaciones en la toma de decisiones, se corre el riesgo de repetir los errores en los cuales ha incurrido el fondo minero, además de comprometer la responsabilidad internacional de Estado Mexicano por violar derechos de los pueblos indígenas, como el derecho a la consulta y al consentimiento, el derecho a la tierra y al territorio, el derecho de propiedad, uso y disfrute de la tierra, al uso y disfrute de sus recursos naturales y al derecho que los pueblos tienen para tomar decisiones sobre su propio desarrollo.

También preocupa la manera en la cual se definirá la “relación proporcional entre la explotación de los recursos naturales y el mejoramiento de las condiciones de vida de comunidades”, dado que es fundamental incorporar y valorar además del valor propio de la extracción minera, las externalidades asociadas a esta actividad (tales como impactos al medio ambiente, a la salud y a las formas de vida).

f) Riesgos para la transversalización de la perspectiva de género en la APF

Resulta preocupante que dentro de las atribuciones de las Secretarías de Gobernación, de Seguridad y Protección Ciudadana, no se explicita la referencia a los derechos de las mujeres, la perspectiva de género, como grupos que estarán comprendidos en acciones específicas de gobierno desde esta Secretaría, lo que sí sucede en el caso de otros grupos como los pueblos indígenas.

La iniciativa propone “a reestructuración de la Secretaría de Gobernación para que sus atribuciones queden distribuidas en tres subsecretarías, que serán: 1. Gobierno, Enlace Legislativo y Normatividad de Medios de Comunicación; 2. Derechos Humanos, Migración y Población; y 3. Democracia Participativa, Fomento Cívico y Asuntos Religiosos. En el Reglamento interno que al efecto se apruebe y emita por el titular del Ejecutivo federal, se definirán sus atribuciones y facultades. En este sentido resulta preocupante que desde el artículo 27 que se propone para modificar las atribuciones de la Secretaría de Gobernación no se haga mención explícita sobre las atribuciones de la Secretaría sobre los temas de género o de violencia contra las mujeres o de derechos de las mujeres, ya que esta ausencia puede repercutir en el diseño del Reglamento respectivo, dejando fuera las atribuciones actualmente asignadas a unidades administrativas adscritas al Subsecretario de Derechos Humanos o los órganos desconcentrados como la CONAVIM.

Finalmente, preocupa que las propuestas de modificación sean omisas en establecer una postura clara sobre la idea de eliminar la existencia del Instituto Nacional de las Mujeres y de las Unidades de Género en las Secretarías de la APF, bajo el argumento de la necesidad de generar el mayor ahorro posible. Aún es necesario trabajar en la consolidación de estas Unidades y su desaparición pone en riesgo la transversalización de la perspectiva de género.

3. Recomendaciones de cambios específicos

a) *Sobre la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.*

El nombre de la Secretaría no corresponde con el contenido de sus atribuciones. Para ser una Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana su mandato central debe partir de la protección de derechos humanos como su principal objetivo, incorporando la perspectiva de género y de interculturalidad. Conceptualmente, la fracción I del artículo 30 Bis confunde seguridad de instituciones y seguridad de personas cuando habla de “[...] **políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes [...]**”. Hablar de conceptos como seguridad del Estado, Nación o instituciones en abstracto es una política más cercana a la doctrina de “seguridad nacional” de corte autoritario.

Asimismo, el artículo 30 Bis también hace referencia a que esta Secretaría es la responsable de generar “**la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal**”. Es importante que también establezca expresamente la necesidad de que este ejercicio se coordine con la generación del “plan de persecución penal” cuya emisión corresponde a la Fiscalía General de la República. Es cierto que se trata de dos documentos distintos pero que deben tener congruencia entre sí, y dado que la Fiscalía ya no formará parte de la APF, se debe mencionar expresamente.

Finalmente, la desaparición de personas es considerada el principal reto en materia de derechos humanos de nuestro país. Por ello en 2017 se aprobó la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la cual establece obligaciones específicas para tareas de búsqueda a las instituciones de seguridad pública, entre ellas, responder a los requerimientos de colaboración de la Comisión Nacional de Búsqueda y Comisiones Locales de Búsqueda. Con el fin de asegurar el cumplimiento de esta obligación y dada la relevancia del tema, se propone adicionar la fracción VIII del artículo 30 Bis. Así, dicho artículo quedaría de la siguiente forma:

Propuesta de modificación a la LOAPF	Debe decir
<p>Artículo 30 Bis. A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes:</p> <p>I. Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal; coadyuvar a la prevención del delito; ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;</p>	<p>Artículo 30 Bis. A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes:</p> <p>I. Formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación para la protección de los derechos humanos y salvaguardar la integridad de sus habitantes; proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la Administración Pública Federal y el Plan de Persecución Penal que elabore la Fiscalía General de la República; coadyuvar a la prevención del delito; ejercer el mando sobre la fuerza pública para proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales, desde una perspectiva de género y de interculturalidad; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos;</p>
<p>VIII. Proporcionar a la Secretaría de Gobernación la información para que ésta publique y actualice una página electrónica específica en la cual se registren los datos generales de las personas reportadas como desaparecidas en todo el país. La información deberá ser pública y permitir que la población en general pueda aportar información sobre el paradero de las mismas</p>	<p>VIII. Auxiliar a la Comisión Nacional de Búsqueda y las Comisiones Locales de Búsqueda, según corresponda, en la atención de sus solicitudes para tareas de búsqueda de personas, de conformidad con el artículo 67 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, para lo cual deberá adoptar las medidas necesarias para garantizar la disponibilidad inmediata de personal especializado y capacitado en materia de búsqueda de personas; y proporcionar a la Secretaría de Gobernación la información para que ésta publique y actualice una página electrónica específica en la cual se registren</p>

	los datos generales de las personas reportadas como desaparecidas en todo el país. La información deberá ser pública y permitir que la población en general pueda aportar información sobre el paradero de las mismas
--	---

b) Sobre la Secretaria de Hacienda y Crédito Público

Es positivo que la SHCP designe a los titulares de las unidades administrativas –antes oficiales mayores- dado que éstos estuvieron inmersos en esquemas de desvíos, al carecer de autonomía respecto a los Secretarios de Estado. Sin embargo, no queda claro porque esta reforma no fue extensiva a la SEDENA y la Secretaría de Marina, sobre todo porque en la primera hubo escándalos de contratación de empresas fantasmas en el sexenio pasado. Por esta razón, se sugiere eliminar esta excepción de la Ley para que estas dependencias no se encuentren en un régimen de excepción, que permita un menor control.

Dado que a la SFP se le está quitando la facultad de establecer las políticas de contratación y sólo se le deja a facultad de fiscalización y control de las mismas, ya que será la SHCP la que regirá la política de contrataciones, es fundamental que se asegure que la SHCP será la encargada de homologar las contrataciones, ya que actualmente existen muchas diferencias. Esta antes era una labor de la SFP, por eso se propone que ahora sea facultad de la SHCP.

Sobre las compras consolidadas, hay una oportunidad de reducir costos unitarios por economías de escala y lograr ahorros sustanciales. Sin embargo, será necesario que haya transparencia, claridad y rendición de cuentas sobre estas contrataciones consolidadas, al mismo tiempo que se aseguren estándares de calidad y no sólo económicos.

Asimismo, se propone que el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G), (creado por decreto del Ejecutivo Federal del 12 de enero de 2006), que integra de forma estructurada y sistematizada la información de los padrones a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de sus objetivos, metas, indicadores, unidades responsables, prioridades y beneficiarios. Actualmente, la administración y operación del sistema está a cargo de la Secretaría de la Función Pública. En la presente iniciativa se propone otorgar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público esas facultades a fin de coadyuvar al cumplimiento de sus atribuciones, así

como del artículo 6o. de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Esto es bueno porque el ente a quién se rinde cuentas de los recursos que cada unidad responsable ejerce, tendrá información completa sobre objetivos, metas, indicadores, y ahora padrones, que permitirá hacer un mejor control del gasto y asignación de recursos. Es pertinente que desde la LOAPF se establezca que esta información es pública. Resulta positivo que la SHCP integre un sistema de información con los padrones de beneficiarios de programas sociales de la administración pública federal. Será importante garantizar que dichos padrones cumplan con estándares de datos abiertos y que sirvan para identificar duplicidades y concentraciones (de montos y territoriales) de manera adecuada y oportuna.

De tal forma, el artículo 31 quedaría de la siguiente manera:

Propuesta de modificación a la LOAPF	Debe decir
<p>Artículo 31</p> <p>XXII. Designar y remover a los titulares de las unidades de administración y finanzas a que se refiere el primer párrafo del artículo 20 de esta Ley, quienes serán considerados servidores públicos de la respectiva dependencia. Se exceptúa de lo anterior a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Secretaría de Marina, que contarán con sus respectivas oficialías mayores;</p>	<p>Artículo 31</p> <p>XXII. Designar y remover a los titulares de las unidades de administración y finanzas a que se refiere el primer párrafo del artículo 20 de esta Ley, quienes serán considerados servidores públicos de la respectiva dependencia. Se exceptúa de lo anterior a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Secretaría de Marina, que contarán con sus respectivas oficialías mayores;</p>
<p>XXV. Planear, establecer y conducir la política general en materia de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; emitir e interpretar las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en dichas materias, tomando en consideración lo establecido en la fracción XXI del artículo 37 de esta Ley; así como</p>	<p>XXV. Planear, establecer y conducir la política general en materia de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia, imparcialidad y honradez; emitir e interpretar las normas, lineamientos, manuales, procedimientos y demás instrumentos análogos que se requieran en dichas materias, tomando en consideración lo establecido en la fracción XXI del artículo 37 de esta Ley; así</p>

<p>promover la homologación de políticas, normas y criterios en materia de contrataciones públicas;</p>	<p>como promover la homologación de políticas, normas y criterios en materia de contrataciones públicas, con la intervención que corresponda a otras dependencias de la Administración Pública Federal, la coordinación y cooperación con los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos, las entidades federativas y demás entes públicos encargados de regímenes de contratación pública, con excepción de las empresas productivas del Estado, a efecto de propiciar en lo procedente la homologación de políticas, normativas y criterios en materia de contrataciones públicas, que permita contar con un sistema de contrataciones públicas articulado a nivel nacional;</p>
<p>Artículo 31. (...) XXVI. Fungir como instancia consolidadora de los procedimientos de compra de bienes que la propia secretaría determine;</p>	<p>Artículo 31. XXVI. Fungir como instancia consolidadora de los procedimientos de compra de bienes que la propia secretaría determine, con base en los principios establecidos en la fracción anterior. Además, la Secretaría deberá establecer mecanismos de rendición de cuentas en tiempo real para permitir una vigilancia social;</p>
<p>Artículo 31</p> <p>XIX. Coordinar la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la validación de los indicadores estratégicos, en los términos de las disposiciones aplicables, así como integrar un sistema de información con los padrones de beneficiarios de programas sociales de la</p>	<p>Artículo 31</p> <p>XIX. Coordinar la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la validación de los indicadores estratégicos, en los términos de las disposiciones aplicables, así como integrar un sistema de información con los padrones de beneficiarios de</p>

<p>administración pública federal con el propósito de realizar su verificación e identificar concurrencias o duplicidades;</p>	<p>programas sociales de la administración pública federal con el propósito de realizar su verificación e identificar concurrencias o duplicidades. Este sistema de información de padrones de beneficiarios deberá ser público, sujetándose a las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</p>
--	--

c) Sobre la Secretaría de la Función Pública

En la fracción VIII del artículo 37 se quita la facultad a la SFP de realizar evaluaciones. Sin embargo, esto no es coherente con una atribución que se le amplía en la propia iniciativa en el mismo artículo, fracción I, respecto a que la SFP “organizará y coordinará el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental **y de sus resultados**”. Dado que ahora la SFP se encargará también de evaluar los resultados, es indispensable que pueda seguir realizando evaluaciones, como parte de sus atribuciones.

Por otro lado, en las propuestas de modificación se limita la posibilidad de que la SFP realice auditorías de manera directa, pues se dice que sólo lo hará por excepción, cuando en la Ley anterior podría realizarlas en cualquier momento. Este cambio no es positivo, ya que es indispensable que la SFP pueda realizarlas cuando sea necesario, sobre todo cuando haya indicios de actos de corrupción o irregularidades, sobre todo si el OIC no está teniendo un buen desempeño.

Y finalmente no es adecuado que se acote la posibilidad de que la SFP pueda realizar revisiones en el ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos federales y la deuda en cualquier momento.

Por todo lo anterior se sugiere realizar los siguientes cambios:

Propuesta de modificación a la LOAPF	Debe decir
<p>Artículo 37 ... VIII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la coordinadora de sector correspondiente, auditorías y revisiones a las dependencias y entidades de la administración pública</p>	<p>Artículo 37 ... VIII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o la coordinadora de sector correspondiente, auditorías, y revisiones, y evaluaciones a las dependencias y entidades de la</p>

<p>federal, con el objeto de examinar, fiscalizar y promover la eficacia, eficiencia, economía y legalidad en su gestión y encargo;</p>	<p>administración pública federal, con el objeto de examinar, fiscalizar y promover la eficacia, eficiencia, economía y legalidad en su gestión y encargo;</p>
<p>Artículo 37 ... IX. Fiscalizar, a través de los órganos internos de control, o por excepción de manera directa, que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, arrendamiento financiero, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública federal;</p>	<p>Artículo 37 ... IX. Fiscalizar, a través de los órganos internos de control, o por excepción de manera directa, que las dependencias y entidades de la administración pública federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, arrendamiento financiero, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la administración pública federal;</p>
<p>Artículo 37 ... XXIV. En casos excepcionales, ejercer de manera directa las facultades que la Constitución le otorga a los órganos internos de control para revisar el ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos federales y la deuda pública;</p>	<p>Artículo 37 ... XXIV. En casos excepcionales, Ejercer de manera directa las facultades que la Constitución le otorga a los órganos internos de control para revisar, mediante las auditorías a que se refiere el presente artículo, el ingreso, manejo, custodia y ejercicio de recursos públicos federales y la deuda pública;</p>